

פרנסואה בוניון

צלב אדום, סהר אדום וקריסטל אדום



ICRC

הוועד הבינלאומי של הצלב האדום
רחי הירקון 185
תל-אביב 63453
טל: 03-5245286; פקס: 03-5270370
דוא"ל: jerusalem.jer@icrc.org
www.icrc.org
© ICRC, מאי 2008



ICRC

פרנסואה בוניון

צלב אדום, סהר אדום וקריסטל אדום

פתח דבר

אני רוצה להודות לד"ר קלנברגר, נשיאו המכובד, המוערך של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום; לד"ר פרנסואה בוניון, היועץ המשפטי של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, שעסק עשרות שנים בסוגיית הסמל; ולד"ר אל חדיד, יו"ר הוועדה המתמדת של הצלב האדום והסהר האדום. שלושתם במיוחד ורבים אחרים, הובילו לתוצאה האוניברסאלית של אימוץ סמל שלישי לתנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום (להלן: התנועה).

התנועה דוגלת בשבעה עקרונות - לכולם חשיבות שווה - אולם ביוני 2006 גבר עקרון האוניברסאליות על האחרים, כאשר לאחר עשרות שנים של מאמצים אינטנסיביים התקבלה ההחלטה לאמץ סמל נוסף לתנועה. קבלת הסמל מהווה, למעשה, פיתרון לבעיה ארוכת שנים, שמנעה מאגודת מגן דוד אדום בישראל (מד"א) להתקבל כחברה מן השורה בתנועה.

תהליך קבלת מד"א לתנועה מנה שלושה שלבים:

1. ועידה דיפלומטית - דצמבר 2005 - בה אישרו הממשלות בעולם את חסינות הסמל השלישי - הקריסטל האדום.
2. הוועידה הבינלאומית ה-29 (The 29th International Conference) - יוני 2006 - אישרה את שינוי תקנון התנועה והוסיפה את הסמל השלישי לתקנון.
3. האסיפה הכללית (General Assembly) - יוני 2006 - בה אישרו כל האגודות הלאומיות פה אחד את קבלת מד"א כחברה מלאה בתנועה.

אני רואה ברצף ההחלטות לעיל נדבך נוסף בתמיכת העולם בזכותה של מדינת ישראל למקום מכובד בין העמים, נדבך שנבנה לאחר השואה הגדולה שנפלה על עם ישראל במלחמת העולם השנייה, כאשר רבים ידעו אך מעטים פעלו לצידינו. אנו - הדור הצעיר - תמיד נזכור מי עמד לצידינו במאבקינו להיות אגודה לאומית ככל האגודות, ובכך תמך בשיפור יכולת ההישרדות של העם היהודי בעולם כולו.

מאז שנת 1948, עת פנתה לראשונה בבקשה להצטרף לתנועה, מיצבה עצמה אגודת מגן דוד אדום במקום הראשון בעולם בתחום שירותי החירום וקנתה לעצמה מוניטין בינלאומי שאין עליו עוררין. העבודה הקשה של אלפי העובדים והמתנדבים הישראליים, מהקמת מד"א ועד היום, התבצעה ומתבצעת תוך קיום עקרונות התנועה. אגודת מגן דוד אדום הקפידה תמיד להיות הראשונה להציע את עזרתה בכל מצב חירום, ללא כל אבחנה בין מדינה למדינה, לאום ללאום ודת לדת, תוך היענות מיידיית לכל בקשת סיוע.

במקביל, לא נזנחו המאמצים להתקבל לתנועה, מאמצים שבאו לידי ביטוי גם בנחישות מדינות רבות החברות בתנועה למצוא פיתרון תמידי וקבוע לשאלת הסמל. הוספת הפרוטוקול השלישי לאמנות ז'נבה מהווה אסמכתא ליושרה ולכנות של מאמצים אלה.

שלושת הסמלים של התנועה - הצלב, הסהר והמעוין (הקריסטל), מייצגים כיום את כל הטוב, האנושי והסובלני בעולמנו. שומה עלינו להמשיך ולוודא שעקרונות התנועה ניצבים לנגד עינינו, שעה שמיליוני המתנדבים ממדינות ברחבי העולם עושים ימים כלילות בעבודת הקודש ההומניטארית, ובד בבד חובה עלינו להמשיך ולנסות למנוע עוולות ופשעים כנגד המין האנושי באשר הם.

אגודת מגן דוד אדום בישראל מברכת על ההחלטה החשובה של הוספת המעוין (קריסטל) האדום לסמלי התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום, החלטה שסללה את הדרך להצטרפות מד"א לתנועה. אגודת מגן דוד אדום שמחה וגאה על חלקה במימוש למעשה של עקרונות התנועה ותמשיך למלא את תפקידה החשוב בקהילה הבינלאומית של ארגוני הסיוע הרפואי וההומניטארי בעולם. אגודת מגן דוד אדום גם שמחה ומקבלת בברכה את הצטרפותה של אגודת הסהר האדום הפלשתיני לתנועה. הצטרפותה של אגודת הסהר האדום הפלשתיני מהווה חיזוק נוסף לעקרונות הנייטרליות והאוניברסליות שבהם דוגלת התנועה.

קיבלנו בשמחה את החלטת האסיפה הכללית של האגודות הלאומיות לקבלת מד"א לתנועה, החלטה שהתקבלה בז'נבה ביוני 2006, בהצבעה פה אחד (קונצנוס).

אנו מודים ונזכור לעולמים את אלו שקידמו את קבלתנו לתנועה - ד"ר יעקב קלנברגר, ד"ר פרנסואה בוניון, ד"ר מוחמד אל חדיד, ורבים וטובים נוספים.

אני גאה שהיה לי חלק בתהליך קבלת מד"א לתנועה ובטוחני שלא נאכזב.

שהחינו וקיימנו והגיענו לזמן הזה, אמן.

ד"ר נעם יפרח
יו"ר הוועד הפועל מד"א
תל-אביב 2008

תוכן עניינים

1 **מבוא**

3	I. רקע היסטורי
3	1. וועידות ז'נבה של 1863 ו-1864
7	2. מלחמת רוסיה-טורקיה (1876-1878)
8	3. וועידות השלום (האג, 1899 ו-1907) וועידת הרוויזיה של 1906 בז'נבה
9	4. הוועידה הדיפלומטית של 1929
11	5. הוועידה הדיפלומטית של 1949
6	6. הוועידה הדיפלומטית לאשרורו מחדש ולפיתוחו של המשפט ההומניטרי הבינלאומי (ז'נבה, 1974-1977)
12	7. האריה והשמש האדומים
13	8. ההסתייגות הישראלית
14	9. סוגיית הסמל הכפול
16	10. הכרה באגודות לאומיות חדשות

II. המצב המשפטי שיצרו אמנות ז'נבה משנת 1949 וחוקת התנועה, שהתקבלה על-ידי הוועידה הבינלאומית ה-25 של הצלב האדום,

19	באוקטובר 1986 בז'נבה
19	1. מבוא
19	2. הוראות האמנות
20	3. הוראות סטטוטוריות
21	4. השלכות המצב המשפטי

23	..... III. סכנת ריבוי הסמלים
25	..... IV. החיפוש אחר פתרון כולל
25	..... 1. מבוא
25	..... 2. יוזמת הוועד הבינלאומי של הצלב האדום
26	..... 3. כינוס מועצת הנציגים של 1997
	..... 4. מועצת הנציגים של 1999 והוועידה הבינלאומית ה-27 של הצלב האדום
28	..... והסתר האדום
30	..... 5. לקראת פרוטוקול נוסף שלישי לאמנות ז'נבה משנת 1949
	..... 6. מועצת הנציגים של 2001 ו-2003 והוועידה הבינלאומית ה-28 של הצלב
33	..... האדום והסתר האדום
	..... 7. הוועידה הדיפלומטית ואימוצו של הפרוטוקול השלישי הנוסף לאמנות
36	..... ז'נבה
	..... 8. הוועידה הבינלאומית ה-29 של הצלב האדום והסתר האדום ועדכון חוקי
41	..... התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסתר האדום
48	..... מבט לעתיד
i	..... נספחים
xliii	..... ביבליוגרפיה נבחרת

צלב אדום, סהר אדום וקריסטל אדום

פרנסואה בוניון*

מבוא

בשורה ארוכה של סכסוכים ובמרוצת השנים, מיליוני קורבנות מלחמה או אסונות טבע - פצועים, ניצולי ספינות שנטרפו, שבויים, פליטים ואוכלוסיות מוכות אסון - ראו בצלב האדום ובסהר האדום סמלים של הגנה מפני אלימות המלחמה ומפני שרירות לבו של האויב, הבטחה להושט עזרה בלב המצוקה הכללית ותקווה לסולידריות מחודשת.

עם זאת, סמלים אלה, המשמשים הן כסמלי הגנה בעבור שירותי רפואה צבאיים ואזרחיים בעתות מלחמה, והן כסימני הבחנה של האגודות הלאומיות של הצלב האדום והסהר האדום, היו מאז אימוצם מקור לקשיים חוזרים ונשנים ונושא להתדיינות כמעט בלתי פוסקת. זו התקיימה בדרך כלל ברוח אמיתית של סובלנות ומתוך כוונה למצוא פתרונות, אך היא לוותה גם בתסכולים מוצדקים ומדי פעם אף הגיעה לידי תגובות נסערות וחוסר הבנה.

לפני שנים מספר, יזמה התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום סדרת התייעצויות חדשה בנושא הסמלים, מתוך כוונה למצוא פתרון כולל לבעיה שנותרה ללא פתרון במשך זמן רב מדי.

מטרת מאמר זה היא לנתח את המצב המשפטי שיצרו אמנות זינבה וחוקת התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום ולהציג את האסטרטגיה בה נקטה התנועה, בתמיכת המדינות שהן צדדים לאמנות זינבה, על מנת להגיע לפתרון כולל ובר קיימא לסוגיית הסמל. אסטרטגיה זו הובילה לאימוץ הפרוטוקול השלישי הנוסף לאמנות זינבה ב-8 בדצמבר 2005, ולעדכון חוקת התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום, שהתקבל על ידי

* **פרנסואה בוניון** הוא יועץ דיפלומטי לדיקטוריון הוועד הבינלאומי של הצלב האדום. מינואר 2000 ועד יוני 2006, כיהן כדיקטור הוועד הבינלאומי של הצלב האדום למשפט בינלאומי ולשיתוף פעולה בתנועה. מטרת מאמר זה היא לתאר את ההיסטוריה של סוגיית הסמל ולהצביע על האסטרטגיה והצעדים שנקטו לפתרון בעיה שנותרה תלויה ועומדת זמן רב יתר על המידה. המאמר מפרט את ההתפתחויות עד ל-15 בינואר 2007.

הוועידה הבינלאומית ה-29 של הצלב האדום והסהר האדום (ז'נבה 20-22 ביוני 2006). אך לפני תיאור האסטרטגיה והצעדים העיקריים שנקטו על מנת ליישמה, מן הראוי להזכיר את הנסיבות שבהן אומצו סמלי הצלב האדום והסהר האדום ואת ההיבטים השונים של הבעיה שעמדה בפני התנועה והמדינות. שהרי לא ניתן להבין את סוגיית הסמל מבלי להביא בחשבון את כובד משקלה של ההיסטוריה.¹

1 בגרסה באנגלית, כשהכוונה לסמל, מופיעות המילים "צלב אדום" באותיות קטנות, ובאותיות גדולות כשהכוונה לארגון הצלב האדום, לפי ההמלצה בספר:
The Geneva Conventions: Commentary, published under the editorship of Jean S. Pictet, Vol. 1, *Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, Geneva, ICRC, 1952, p. 297.
הוא הדין לגבי המונח "סהר אדום", "אריה ושמש אדומים" ו"מגן דוד אדום".

I. רקע היסטורי

1. וועידות ז'נבה של 1863 ו-1864

את ייסוד הצלב האדום ואימוצה של אמנת ז'נבה המקורית ב-22 באוגוסט 1864 לא ניתן לייחס אך ורק למצפון החברתי ולרוח הפילנתרופיה אשר פרחו במהלך החצי השני של המאה ה-19. הם היו, בין השאר, תולדה עקיפה של התפתחות טכנולוגית מסחררת בתחום כלי הנשק. בעשור אחד התקדם ייצור כלי הנשק יותר משהתקדם בשלוש מאות השנים שקדמו לו.²

התוצאה הייתה עלייה חדה במספר ההרוגים והפצועים בשדה הקרב והחמרת הפציעות. השפעות אלה באו לידי ביטוי במהלך מלחמת קרים (1854-1856), במלחמה האיטלקית, בעיקר בקרבות מגינטה וסולפרינו (1859), וזמן קצר לאחר מכן, במלחמת האזרחים האמריקאית (1861-1864).

ברם, הגידול במספר ההרוגים והפצועים לא היה התוצאה היחידה של הגידול בעוצמת האש של כוחות הארטילריה והרגלים; היא מנעה גם איסוף נפגעים במהלך הלחימה. המפקח ד"ר לוסיאן בודן (Baudens) שהיה עד למצור הממושך על סבסטופול, הבחין בכמה מקרים שבהם רופאים ונושאי אלונקות שניסו להיחלץ לעזרת הפצועים נלכדו באש שנורתה בידי אחד הצדדים הלוחמים. הוא היה ללא ספק הראשון שהציע אמצעי פשוט ומעשי להימנע מתקריות דומות, כאשר המליץ, במאמר שפורסם בפברואר 1857 בכתב העת *Revue des Deux Mondes*, לאמץ סמל הבחנה יחיד לצוותים הרפואיים של כל המדינות:

"כשהתקדמנו לאורך העמק [צ'רנאָה], ראינו משמאלנו את הסוללות של מקיקנוי - חומות של ממש, אנכיות ובלתי עבירות. שקע במרכז הציע כבי-כול פתח למתקפה, אך מאחוריו הגנו עליו שלוש שכבות של סוללות עפר. את המדרונות התלולים הללו גדשו תותחים רוסיים, והם היו המקור לרעם סוללות הירי... אשר למרבה הצער הצטיינו לאחר קרב טרקטיר בירי על הרופאים והאחיות אשר טיפלו בנפגעים הרוסיים ופינו אותם. דבר דומה קרה גם לאחר קרב אינקרמן. הממשלה הרוסית גינתה בחרי-פות את המעשים הברבריים הללו... טעויות כאלה לא יוכלו לקרות אם,

2 ירי באמצעות מנגנון נקירה מרכזי הגדיל באופן משמעותי את קצב האש, בעוד שקני רובים הגדילו את מהירות הלוע של קליעים פי ארבע, ובכך גדלו טווח הפעולה של כלי הנשק ועוצמת פגיעתם. בנוסף לכך, קליעים גליליים בעלי קצוות מחודדים, שבכוחם לרסק עצמות, גרמו לפצעים חמורים בהרבה מאשר גרמו הקליעים הכדוריים אשר היו בשימוש עד אז; כמו כן, פגזים גליליים נשאו מטעני נפץ כבדים וקטלניים בהרבה מכדורי התותח של העבר.

Jean Guillemand, "La vision de la guerre de Crimée du médecin inspecteur Lucien Baudens", in: Roger Durand, Jacques Meurant, eds, *Préludes et pionniers, les précurseurs de la Croix-Rouge*, Henry Dunant Society, Geneva, 1991, pp. 159-176, at p. 159.

בהסכמה משותפת בין האומות, רופאים ואחיות יענדו סמל מזהה - סמל
זהה לכל הצבאות ולכל המדינות - אשר יאפשר לשני הצדדים לזהותם
בנקל.³

למרבה הצער, הצעה זו לא אומצה, ובודן מת זמן קצר לאחר מכן כתוצאה ממחלה שנדבק בה
בחצי-האי קרים. הרעיון הנעלה שלו איבד את ראשון תומכיו, והוא נשכח עד מהרה.⁴

אנרי דונאן (Dunant), "בסך הכל תייר",⁵ לא ידע דבר וחצי דבר על אומנות המלחמה או על
רפואה צבאית כאשר זימנו הגורל לפאתי סולפרינו ערב קרב הדמים של ה-24 ביוני 1859,
ולמרות זאת עלה בידו לתעד את פגיעתם של כלי הנשק החדשים שבהם השתמשו שני הצדדים.
המחזה הנורא של חיילים כה רבים שנפצעו והופקרו לגורלם הביא אותו להציע שני צעדים
שהיו עתידיים לשנות מן הקצה אל הקצה את הסיוע הניתן לקורבנות מלחמה:

◀ הקמת אגודות סיוע להטבת מצבם של חיילים פצועים, אשר מימונן יבוא מתרומות
פרטיות; וכן

◀ אימוץ אמנה להגנה על פצועים בשדה הקרב ועל כל מי שבאים לעזרתם.⁶

ההצעה הראשונה מבין השתיים היא המקור לאגודות הלאומיות של הצלב האדום והסהר
האדום, הפועלות כיום ב-186 מדינות, ואילו השנייה הולידה את אמנות זינבה המחייבות כיום
194 מדינות.

האם דונאן ומייסדיו האחרים של הצלב האדום ידעו על אודות המאמר של ד"ר בודן, שפורסם
כמה שנים קודם לכן? אי אפשר לפסול את האפשרות, אך ככל הידוע לנו אין לכך כל ראייה.

בין כך ובין כך, קבע לו הוועד הבינלאומי לסיוע לחיילים פצועים - לימים הוועד הבינלאומי
של הצלב האדום - כאחת ממטרותיו העיקריות, כבר בישיבתו הראשונה ב-17 בפברואר 1863,
את האימוץ, אותו ביקש דונאן, של סימן הבחנה יחיד אשר ישמש כסימן מזהה הן לשירותים
רפואיים צבאיים והן למתנדבים של ארגוני סיוע לשם הטבת מצבם של חיילים פצועים:

"לבסוף, ניתן לאמץ באופן מועיל תג, מדים או סרט-שרוול, כך
שנושאייהם של סמלי הבחנה מסוג זה, שיאומצו בכל העולם, יזכו

3 "Une mission médicale à l'Armée d'Orient", *Revue des Deux Mondes*, XXVIIth year, February 1857, pp. 876-908,
at pp. 881-882; Guillermand, *op. cit.*, p. 170.

4 Guillermand, *op. cit.*, p. 173.

5 "הייתי בסך הכל תייר ללא כל חלק בסכסוך האדיר הזה; אך נפלה בחלקי זכות נדירה, מתוך צירוף נסיבות
יוצא דופן, להיות עד למראות המרגשים שהחלטתי לתאר."
Henry Dunant, *A Memory of Solferino*, ICRC, Geneva, 1986, p. 16 (Original French edition, 1862).

6 *Ibid.*, pp. 115-117; p. 126.

להכרה המתבקשת.⁷

הרעיון של סמל יחיד שיאומץ בידי כל המדינות נכנס לסעיף 9 של טיוטת האמנה שהוועד הבינלאומי הכין לקראת וועידת אוקטובר 1863, ועידה שכווננה את הצלב האדום:

”אחיות מתנדבות בכל המדינות יענדו מדם או סמל מובחנים וזהים. אין לפגוע בהן ועל מפקדים צבאיים להעניק להן הגנה.”⁸

וכך, למן ההתחלה היתה פונקציית ההגנה של הסמל קשורה קשר הדוק באוניברסליות שלו. במהלך הדיונים בוועידה של שנת 1863, הזכיר לנוכחים ד”ר אפיה (Appia), מחברי הוועד, את ההצעה לאמץ סמל הבחנה יחיד והציע סרט-שרוול לבן.

”ד”ר אפיה הדגיש את חשיבותו של סמל הבחנה בינלאומי והציע להוסיף לפסקה הראשונה את המשפט: ”הוועידה מציעה סרט-שרוול לבן על זרוע שמאל”. הוא המשיך ואמר כי אסור לוועידה להתעלם מההשפעה שיש לסמל שעצם מראהו, כמו מראה הדגל בעבור חייל, יש בו כדי לעורר את רוח היחידה שתלווה את הרעיון הנדיב הזה, את המפעל הזה המשותף לכל בני התרבות.”⁹

הפרוטוקולים של הוועידה אינם מציינים מדוע החליטה להוסיף צלב אדום לסרט-השרוול הלבן שהוצע על-ידי ד”ר אפיה. כל שכתוב בהם הוא:

”... לאחר דיון, אומצה הצעתו של ד”ר אפיה, לאחר שתוקנה כך שסרט-השרוול הלבן יישא צלב אדום.”¹⁰

בכך נסללה הדרך לקבלת החלטה 8 על-ידי הוועידה, הקובעת את עקרון האחידות של סמל ההבחנה אשר יועד לענידה על-ידי אחיות מתנדבות:

”בכל המדינות הן יענדו, כסמל הבחנה אחיד, סרט-שרוול עם צלב

7 Jean S. Pictet, ed., “Unpublished documents relative to the founding of the Red Cross, Minutes of the Committee of Five,” *Revue internationale de la Croix-Rouge*, English supplement, Vol. II, No. 3, March 1949, p. 127; *Procès-verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge, 17 février 1863 – 28 août 1914*, ed. Jean-François Pitteloud, with Caroline Barnes and Françoise Dubosson, Geneva, ICRC and Henry Dunant Society, 1999, p. 18.

כידוע לנו, הוועידה של 1863 לא החליטה לאמץ מדם לאחיות מתנדבות. הדיונים של הוועידות של 1863 ו-1864 התמקדו באימוצו של סימן הבחנה יחיד, סרט-שרוול ודגל, וזה בכל המדינות, המזהה אחיות מתנדבות, שירותים רפואיים צבאיים, אמבולנסים ומתקנים רפואיים.

8 *Compte rendu de la Conférence internationale réunie à Genève les 26, 27, 28, 29 octobre 1863 pour étudier les moyens de pourvoir à l'insuffisance du service sanitaire dans les armées en campagne (Report on the International Conference held in Geneva on 26, 27, 28 and 29 October 1863 to examine ways of remedying shortcomings in the medical services of armies in the field)*, Imprimerie Fick, Geneva, 1863 (hereinafter “Compte rendu 1863”), p. 16.

9 *Ibid.*, p. 118.

10 *Ibid.*, p. 119.

אדום.¹¹

באותה וועידה הציע הציר השווייצרי, ד"ר ברייר (Brière), לאמץ דגל אחיד להגנה על שרותי הרפואה הצבאיים. על בסיס הצעה זו הביעה הוועידה את רצונה שסמל הבחנה זהה יוקצה לצוותי הרפואה של כל הצבאות. מאחר שלא הוסמכה לקבל החלטה בנושא, המליצה הוועידה:

”כי סמל הבחנה אחיד יוכר בעבור חילות הרפואה של כל הצבאות, או לפחות בעבור כל אלה השייכים לשירותים [הרפואיים] הללו באותו צבא; וכן כי דגל אחיד יאומץ גם הוא בכל המדינות לאמבולנסים ובתי חולים.”¹²

על-מנת לתרגם את רצונותיה של ועידת 1863 למסמך של המשפט הבינלאומי, כינסה ממשלת שוויץ וועידה דיפלומטית שנערכה בז'נבה באוגוסט 1864. טיוטת האמנה, שהוכנה על-ידי הוועד הבינלאומי של הצלב האדום ושימשה כמצע לדיוני הוועידה הדיפלומטית, קבעה, בין השאר, את הצורך לאמץ סמל הבחנה אחיד.¹³ ההצעה התקבלה ועוגנה בסעיף 7 של אמנת ז'נבה מיום 22 באוגוסט 1864:

”דגל הבחנה אחיד יאומץ עבור בתי חולים, אמבולנסים וצוותי פינוי. עליו להיות מלווה בכל עת בדגל הלאום. גם אנשי סגל הנהנים מנייטרליות יהיו רשאים לענוד סרט-שרוול, ואולם הנפקתו תהיה נתונה לרשויות הצבאיות.
הן הדגל והן סרט-השרוול יישאו צלב אדום על רקע לבן.”¹⁴

וכך מלכתחילה צמח אימוצו של סמל הבחנה אחיד כאחד מהדרישות המוקדמות הנחוצות, על מנת להבטיח כי שירותים רפואיים, אמבולנסים ואחיות מתנדבות לא ייפגעו.

מסיבות שבזמנו לא ראו לנכון לתעדן בפרוטוקולים של ועידת אוקטובר 1863, הסמל שנבחר היה הצלב האדום על רקע לבן. מסמכי הוועידה מאותה תקופה - לפחות אלה העומדים לרשו-

11 *Ibid.*, p. 148; *Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement*, International Committee of the Red Cross and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 13th ed., Geneva, 1994 (hereinafter “*Handbook*”), p. 614; Dietrich Schindler, Jiri Toman, eds, *The Laws of Armed Conflicts: A Collection of Conventions, Resolutions and other Documents*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Henry Dunant Institute, Geneva, 1988 (hereinafter “*The Laws of Armed Conflicts*”), p. 276.

12 *Compte rendu 1863*, p. 149; *Handbook*, *op. cit.*, p. 615; *The Laws of Armed Conflicts*, p. 277.

13 *Compte rendu de la Conférence internationale pour la Neutralisation du Service de Santé militaire en Campagne (Report on the International Conference for the Neutralization of Army Medical Services in the Field)*, Geneva, 8-22 August 1864, handwritten copy in the ICRC library (hereinafter *Compte rendu 1864*), Annex A, Art. 9. This report is also reproduced in G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de Traités*, Vol. XX, pp. 375-399.

14 *Compte rendu 1864*, Annex B, Art. 7; *Handbook*, *op. cit.*, insert between pages 20 and 21; *The Laws of Armed Conflicts*, p. 281.

תנו - אינם שופכים אור על הסיבות לבחירה זו. לא נותר לנו, לפיכך, אלא לנחש.

הדגל הלבן נודע משחר ההיסטוריה כסימן לרצון לשאת ולתת או להיכנע; אסור היה לירות על מי שהניף דגל לבן בתום לב. הוספת הצלב האדום העניקה למסר הטמון בדגל עוד משמעות - בקשה לכבד את הפצועים ואת כל מי שבא לעזרם. יתר על כן, לסמל שהתקבל היה יתרון מכיוון שהוא קל להכנה וניתן לזיהוי מרחוק בשל הניגוד בין צבעיו.¹⁵

כיוון שהכוונה היתה שהסמל יהיה ביטוי ויזואלי של מעמדם הנייטרלי של שירותי הרפואה של הצבא ושל ההגנה שניתנה להם, הסימן שאומץ נוצר מהיפוך צבעיה הפדרליים של שוויץ. מעמדה הנייטרלי של שוויץ נתקבע בפרקטיקה במשך מאות שנים, ואף אושר בחוזה וינה ופריס של שנת 1815, ששמו קץ למלחמות הנפוליאוניות.

אין במסמכים דבר הרומז כי לוועידת אוקטובר 1863 היתה שמץ של כוונה לשוות איזושהי משמעות דתית לסמל ההבחנה שנועד לאחיות מתנדבות ולשירותי הרפואה הצבאיים, או לכך שהוועידה היתה מודעת לאפשרות שניתן לייחס לסמל משמעות דתית כלשהי. זאת, מאחר שמטרת מייסדיו של הצלב האדום היתה דווקא להקים מוסד שיעמוד מעל לגבולות לאומיים ולהבדלי דת.

ואולם אירופה של המאה ה-19 ראתה את עצמה כמרכז העולם, ואלה שהתקינו את הסמל לא חשבו שסמל הצלב האדום עשוי להיתקל בהתנגדות כאשר המוסד שהקימו יתרחב אל מעבר לגבולות היבשת הישנה. למעשה, הבעיות כבר עמדו בפתח.

2. מלחמת רוסיה-טורקיה (1876-1878)

במהלך המלחמה בין רוסיה לבין טורקיה, בין השנים 1876-1878, הכריזה האימפריה העו-תומאנית באופן חד-צדדי, באיגרת מיום 16 בנובמבר 1876, שמעתה תשתמש בסהר אדום על רקע לבן כדי לסמן את האמבולנסים שלה, ובתוך כך תכבד את סימן הצלב האדום המגן על האמבולנסים של צבאות אויב, וזאת אף על פי שהצטרפה ב-5 ביולי 1865 לאמנת זינבה מיום 22 באוגוסט 1864 ללא כל הסתייגות. ה"שער העליון" הצהיר כי סמל ההבחנה של האמנה "מנע עד כה מטורקיה מלממש את זכויותיה על-פי האמנה, משום שפגע ברגשותיהם של חיילים"

15 את סימן הצלב ניתן למצוא בתרבויות שונות מקדמת דנא. הוא נחשב בדרך כלל כמסמל את האדם ואת מקומו ביקום. הציר האופקי מסמל את הזרועות הנפרשות לעבר כיווני הרוחות (האדם ביחס ליקום) ואילו הציר האנכי מסמל את הקשר עם האלוהות. הנוצרים הראשונים אימצו סמל שקדם בהרבה לנצרות וזיהו אותו עם ייסוריו של ישו. הצלב ככלי עינויים היה בדרך כלל בצורת T; להארכת הציר האנכי מעבר לאופקי לא היה שום חלק בהריגת הקורבן.

מוסלמים.¹⁶

הכרזה חד-צדדית זו הולידה תכתובת ממושכת בין האימפריה העות'ומאנית, שוויץ - מתוקף תפקידה כמפוקדת על האמנה - ומדינות אחרות שהיו צדדים לאמנה. בסופה של תכתובת זו התקבל סמל הסהר האדום באופן זמני בלבד, למשך אותו סכסוך.¹⁷

האגודה העות'ומאנית לסיוע לפצועים, שעל הקמתה הכריז הוועד הבינלאומי של הצלב האדום ב-8 באוגוסט 1868 ואשר על-פי המסמכים בארכיונים של הוועד השתמשה בסמל הצלב האדום,¹⁸ קמה לתחייה בקונסטנטינופול באותה עת, ואימצה את סמל הסהר האדום. הוועד הבינלאומי של הצלב האדום הודיע לאגודות אחרות על הקמתה מחדש של האגודה העות'ומאנית והדגיש כי החלפת סימן הצלב האדום בסהר אדום יעמיד את האגודה האמורה "במצב בלתי-רגיל מבחינת יחסיה עם אגודות אחרות לסיוע לפצועים."¹⁹

3. וועידות השלום (האג, 1899 ו-1907) וועידת הרוויזיה של 1906 בז'נבה

במהלך וועידות השלום של 1899 ו-1907 בהאג, ובוועידת הרוויזיה של 1906 בז'נבה, ביקשו משלחותיהן של האימפריה העות'ומאנית, פרס וסיאם לקבל הכרה בסמלים ייחודיים לסיועם האמבולנסים ואוניות בתי-החולים שלהן: הסהר האדום לאימפריה העות'ומאנית, האריה והשמש האדומים לפרס, ולהבה אדומה לסיאם.

על-מנת להדגיש כי לסמל ההגנה אין כל משמעות דתית, אימצה ועידת 1906 ניסוח חדש המסב את תשומת הלב לעובדה שהסמל נוצר על-ידי היפוך הצבעים הפדרליים של שוויץ:

"מתוך כבוד לשוויץ, ימשיך סמל הצלב האדום על רקע לבן, המתקבל מהיפוך הצבעים הפדרליים, להיות הסמל וסימן ההבחנה של שירותי הרפואה של צבאות."²⁰

עם זאת, וועידות האג של 1899 ו-1907 וגם וועידת ז'נבה של 1906 הסמיכו מדינות החפצות

16 Dispatch from the Sublime Porte to the Federal Council, 16 November 1876, *Bulletin international des Sociétés de Secours aux Militaires blessés*, No. 29, January 1877, p. 36.

17 Dispatch from the Federal Council to the Sublime Porte, 2 June 1877, *ibid.*, No. 31, July 1877, pp. 90-91.

18 Letters from Dr Dicran Péchedimaldji, member of the Board of the Ottoman Red Crescent Society, to Gustave Moynier, President of the ICRC, 17 August and 12 November 1876, ICRC Archives, *Ancien fonds*, correspondence received.

19 Circular of 30 April 1877, *Bulletin international des Sociétés de Secours aux Militaires blessés*, No. 30, April 1877, p. 39.

20 Geneva Convention of 6 July 1906, Art. 18, *Actes de la Conférence de Révision réunie à Genève du 11 juin au 6 juillet 1906*, Imprimerie Henri Jarrys, Geneva, 1906, p. 286; *The Laws of Armed Conflicts*, p. 306.

בכך להגיש הסתייגויות לגבי הסעיפים הדנים בסמל ההגנה. האימפריה העותומאנית ופרס עשו שימוש באפשרות זו וניסחו הסתייגויות בנוגע לסהר האדום, לאריה והשמש האדומים, ואילו סיאם נמנעה לבסוף מהגשת הסתייגות.²¹

באמצעות הסמכת האימפריה העותומאנית, פרס וסיאם להגיש הסתייגויות בעניין השימוש בסמלים מסוימים, קיבלו למעשה וועידות האג וועידת הרוויזיה של 1906 ביזנה - ומבלי שידו בכך בפני עצמן - בקע באחדות סמל ההגנה.

4. הוועידה הדיפלומטית של 1929

אמנת זינה נבחנה מחדש ב-1929, על-מנת לקחת בחשבון את הלקחים שהופקו ממלחמת העולם הראשונה. הצירים הטורקים, הפרסים והמצרים עמדו אז על-כך שתינתן הכרה לסמל הסהר האדום, לסמל האריה והשמש האדומים, והדגישו כי סמלים אלה שימשו בפועל ולא עוררו כל התנגדות. הם טענו שהשימוש בהם הפך להיות עובדה מוגמרת.²² לאחר דיונים ארו-כים החליטה הוועידה להיענות לבקשתם, אך כדי להימנע מריבוי סמלי הגנה, הגבילה את החרגה לשלוש המדינות אשר ביקשו להכיר בסמלים ששימשו בפועל את שירותי הרפואה של כוחותיהם המזוינים.

התוצאה היתה סעיף 19 של אמנת זינה מיום 27 ביולי 1929 בדבר הטבת מצבם של פצועים וחולים מבין הצבאות בשדה הקרב:

”כאות הוקרה לשוויץ, יקיימו את סמל המגן של צלב אדום על רקע לבן, המתקבל מתוך היפוך הצבעים הפדרליים, כסמל וכסימן ההבחנה לשירות הרפואי של כוחות מזוינים.
אולם בארצות המשתמשות כבר בסמל הסהר האדום, או האריה והשמש האדומים על רקע לבן, במקום הצלב האדום, בתור סמל

21 *The Proceedings of the Hague Peace Conferences: The Conference of 1899*, Translation of the official texts, prepared in the Division of International Law of the Carnegie Endowment for International Peace under the supervision of James Brown Scott, Oxford University Press, New York, London, Toronto, Melbourne and Bombay, 1920, pp. 247-250, 453-454, 461-462 and 388; *Actes de la Conférence de Révision réunie à Genève du 11 juin au 6 juillet 1906*, pp. 160-163, 175, 260, 271, 286 and 292; *The Proceedings of the Hague Peace Conferences: The Conference of 1907*, Translation of the official texts, prepared in the Division of International Law of the Carnegie Endowment for International Peace under the supervision of James Brown Scott, Oxford University Press, New York, London, Toronto, Melbourne and Bombay, 1920, 3 vols, Vol. I, Plenary sessions, pp. 62-65, 651 and 702; Vol. III, Second, Third and Fourth Committees, pp. 292, 296-299 and 560-564.

22 *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1929*, Imprimerie du Journal de Genève, Geneva, 1930, pp. 248-249.

הבחנה, יהיו גם סמלים אלה מוכרים על-פי תנאי האמנה הנוכחית.”²³

התחושה בוועידת 1929 היתה כי באמצעות אימוץ הנוסחה הזאת עמדה הוועידה בציפיות של שלוש המדינות שביקשו להשתמש בסמלים המיוחדים שלהן, תוך שימור כלל האחידות לגבי כל שאר המדינות. כך, לפחות, עולה לכאורה מהניסוח של סעיף 19. ואולם, כאשר קוראים את הפרוטוקולים של ועידת 1929, עולה השאלה אם הכוונה העיקרית היתה להימנע מריבוי סמלים, או למנוע ממדינות אחרות מלבחור בסהר האדום במידה שירצו בכך. זהו גם הרושם המתקבל מהערה שהכניס המזכיר הכללי של הוועידה, פול דה גוט (des Gouttes), בפרשנות לאמנת 1929 שפורסם על-ידי הוועד הבינלאומי של הצלב האדום ב-1930.²⁴

בכל מקרה, הפתרון שאומץ על-ידי ועידת 1929 היה לקוי. הוא נענה לבקשותיהן של טורקיה, פרס ומצרים, אך בה בעת הצהיר כי אף בקשה דומה לא תתקבל בעתיד.

רק דבר אחד יכול להצדיק את הפתרון ההוא: ההנחה שהנסיבות אשר הביאו את טורקיה, פרס ומצרים לבקש הכרה בסמלים חדשים לא ייווצרו שוב. מדובר בהנחה קלושה למדי שההיסטוריה עתידה היתה להפריך עד מהרה. ואמנם, ב-1931 דווח לוועד הבינלאומי של הצלב האדום על הקמת אגודת סעד בפלשתינה שהסמל המשמש אותה הוא מגן דוד אדום,²⁵ וב-1935 ביקשה ממשלת אפגניסטן הכרה באגודת הקשת האדומה (מֶרְחַב-א-אחמר).²⁶ בשני המקרים הסב הוועד הבינלאומי של הצלב האדום מיידית את תשומת ליבם של תומכי האגו-דות החדשות, לכך שבחירת סמל שונה מאלו שהוזכרו במפורש באמנת 1929 תעכב את ההכרה בהן ואת קבלתן לתנועה.²⁷

23 Ibid., p. 666; *The Laws of Armed Conflicts*, p. 330.

24 "ברם, אנחנו מכירים בכך שאם היגאו ותימן, למשל, ירצו להצטרף לאמנת זינבה בתנאי שירושה להן להשתמש בסהר, מבחינה לוגית יהיה לנו קשה לסרב".

Paul des Gouttes, *La Convention de Genève du 27 juillet 1929, Commentaire*, ICRC, Geneva, p. 149.

25 הסמל בו משתמשת אגודת הסיוע הישראלית - מגן דוד אדום - הינו כוכב משושה המורכב משני משלושים המונחים זה על גבי זה, האחד מופנה כלפי מעלה והאחר כלפי מטה.

26 הסמל שהוצע היה מסגד אדום על רקע לבן. הציר האפגאני ללונדון, שנתבקש על-ידי ממשלתו לערוך את הבקשה הנדרשת לוועד הבינלאומי של הצלב האדום לקבלתה של האגודה האפגאנית, תרגם את שמה של האגודה כ"אגודת הקשת האדומה". המילה "mehrāb" בערבית מתארת גומחה מקומרת בקיר המסגד; גומחה זו, בה נוהג האימים לשבת, מצביעה על היקבלה (כיוון מכה), שהוא גם כיוון התפילה של המוסלמים כולם.

27 Letter from Dr M. Levontin, President of the Magen David Adom, to the ICRC, 20 July 1931, and letter from the ICRC to Dr Levontin, 18 July 1931, ICRC Archives, file CR 195. Letter from Ali Mohammad, Afghan envoy to London, to the ICRC, 27 December 1935; letter from Professor Max Huber, President of the ICRC, to Ali Mohammed, 20 January 1936; letter from Ali Mohammad to Max Huber, 21 February 1936; letter from Max Huber to Ali Mohammad, 16 April 1936; letter from Ali Mohammad to Max Huber, 23 July 1936, ICRC Archives, file B CR00/2, Afghanistan.

5. הוועידה הדיפלומטית של 1949

בפני הוועידה הדיפלומטית, שהתכנסה ב-1949 כדי לבחון מחדש את אמנות ז'נבה בעקבות מלחמת העולם השנייה, הונחו שלוש הצעות:

א. הצעה של הולנד לאימוץ סמל יחיד חדש;

ב. המלצת הוועידה הבינלאומית ה-17 של הצלב האדום, שנתכנסה בשטוקהולם ב-1948, לחזור לסמל הצלב האדום כסימן יחיד;

ג. הצעה ישראלית להכרה בסמל חדש, מגן דוד אדום, אשר שימש כסמל ההבחנה לשירותי הרפואה של הכוחות המזוינים של ישראל.

הצעות אלה גררו דיונים ארוכים. השתיים הראשונות נזנחו לאחר כמה דיונים, ואילו השלישית הולידה דיון נסער. הציר הישראלי, מר נגיר, הסביר ארוכות את משמעותו ההיסטורית, התרבותית והסמלית של מגן הדוד האדום. הוא ציין כי הסמל שימש במשך כמעט עשרים שנה את אגודת הסיוע הישראלית, אגודת מגן דוד אדום, וכן שימש כסמל ההבחנה לשירותי הרפואה של כוחותיה המזוינים של ישראל במהלך הסכסוך המזוין שהתחולל זה לא כבר בפלשתינה. ואולם כאשר הגיע רגע ההצבעה, דחתה הוועדה הראשונה של הוועידה את הצעת התיקון של משלחת ישראל ברוב של 21 קולות נגד 10, עם 8 נמנעים, כאשר 19 משלחות נעדרו מן ההצבעה.²⁸ הסו-גיה הועברה לשיבת המליאה. נשיא הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, פול רוגר (Ruegger), ביקש את רשות הדיבור ונשא דברים נכוחים כשהזהיר את הוועידה מפני הסכנה שבריבוי סמלי הגנה, ואילו מר נגיר חזר על הטענות שהשמיע קודם לכן בפני הוועדה הראשונה והרחיבם. ההצעה הישראלית נדחתה על חודו של קול (22 קולות מול 21, 7 נמנעים), ומאוחר יותר ברוב של 24 קולות מול 18, ושלושה נמנעים, בעקבות דיון נוסף במליאה.²⁹

התוצאה היתה סעיף 38 של אמנת ז'נבה מ-12 באוגוסט 1949 להטבת מצבם של פצועים וחולים מבין אנשי הכוחות המזוינים בשדה הקרב, החוזר על סעיף 19 של אמנת 1929 כמעט מילה במילה:

”כאות הוקרה לשוויץ, יקיימו את סמל המגן של צלב אדום על רקע לבן, המתקבל מתוך היפוך הצבעים הפדרליים, כסמל וכסימן ההבחנה לשירות הרפואי של כוחות מזוינים.

אולם בארצות המשתמשות כבר כסמל, בטהר האדום, או באריה

28 *Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949*, Federal Political Department, Bern, 1949, 4 vols (hereinafter “*Final Record 1949*”), Vol. II-A, pp. 89-92 and 187.

29 *Final Record 1949*, Vol. II-B, pp. 223-232 and 255-262.

ובשמש האדומים על רקע לבן, במקום בצלב האדום, יהיו גם סמלים
אלה מוכרים על-פי תנאי האמנה הנוכחית.³⁰

לעתים קרובות הועלתה הסברה שכל הדיונים שנערכו בוועידת 1949 בנושא הסמל התמקדו בבחינתה ובדחייתה של הצעת התיקון הישראלית, אך סברה זו אינה בוחנת את העניין בפר-ספקטיבה הנכונה. ואכן, אף שההצעה הישראלית עוררה את הוויכוח הסוער ביותר, היא כלל לא היתה הסוגיה היחידה על הפרק. הצעות אחרות ראויות אף הן לציון, במיוחד אלה שדגלו בחזרה לסמל הגנה יחיד, בין אם באמצעות חזרה לסמל הצלב האדום כסמל יחיד ובין אם באמצעות אימוץ סמל חדש לגמרי, שיהיה נטול כל קונוטציה לאומית או דתית. הוועידה פסלה את ההצעה החדשנית ביותר - אימוץ סמל חדש במקום הסמלים הקיימים. מדינות המערב דחו את הרעיון בשם המסורת, והמדינות המוסלמיות דחו אותו מטעמים דתיים. יתרה מזאת, הוועידה דחתה גם הצעה של בורמה, שלפיה כל מדינה וכל אגודה לאומית תהיה רשאית לאמץ סמל על-פי בחירתה, מתוך תחושה שיש בכך כדי להביא לבלבול בלתי מתקבל על הדעת. כך דחתה הוועידה שני פתרונות שהיו הוגנים לחלוטין, מבחינה זאת שהיה בהם כדי להחיל כלל זהה על כלל המדינות וכלל האגודות הלאומיות. בנסיבות אלה, לא יכלה הוועידה הדיפלומטית מ-1949 אלא ללכת בדרך הפשרה שירשה מוועידת 1929: השלמה עם חריגים מסוימים לעקרון אחדות הסמל, תוך כדי ניסיון לצמצם את מספרם. עם דחיית התיקון הישראלי, שימרה הוועידה את שני החריגים שהתקבלו ב-1929 בלי לאפשר כל חריג אחר.

מספר הקולות נגד הצעת התיקון הישראלית עלה בהרבה על מספר המדינות שהיו נתונות בסכסוך עם ישראל. נראה, לפיכך, שהגורם המכריע היה החשש מפתיחת פתח לגידול מתמיד במספר סמלי ההגנה דווקא בתקופה שבה החלו להתגלות סדקים באימפריות הקולוניאליות, ומדינות רבות עמדו על סף השגת עצמאות.

6. הוועידה הדיפלומטית לאישרורו מחדש ולפיתוחו של המשפט ההומניטרי הבינלאומי (ז'נבה, 1974-1977)

במהלך הוועידה הדיפלומטית לאישרורו מחדש ולפיתוחו של המשפט ההומניטרי הבינלאומי, ישראל שוב ניסתה לזכות בהכרה בינלאומית בסמל מגן הדוד האדום, והציעה תיקון במילים הבאות:

”במקום שבו מגן הדוד האדום על רקע לבן כבר נמצא בשימוש כסמל

30 *Final Record 1949*, Vol. I, p. 213; *Handbook, op. cit.*, p. 37; *The Laws of Armed Conflicts*, p. 388.

הבחנה, יוכר גם סמל זה על-פי תנאי האמנות ופרוטוקול זה.³¹

ואולם, משראתה שאין סיכוי להשיג את הרוב הנחוץ בהצבעה, העדיפה המשלחת הישראלית למשוך את הצעת התיקון ולא להסתכן בהצבעת נגד, שמשמעותה היתה דחיית הסמל שלה במישור הבינלאומי.³²

7. האריה והשמש האדומים

פרס תבעה את הזכות להשתמש בסמל האריה והשמש האדומים בוועידת האג של 1899, ואף השיגה הכרה בו על-ידי השימוש במנגנון ההסתייגות. סמל זה הוזכר מפורשות באמנת 1929, ולאחר מכן באמנות 1949, יחד עם סמלי הצלב האדום והסהר האדום.

עם זאת, באיגרת מה-4 בספטמבר 1980, הצהירה הרפובליקה האסלאמית של איראן כי היא מוותרת על האריה והשמש האדומים, וכי מעתה והלאה תשתמש בסהר האדום כסמל ההבחנה של שירותי הרפואה של הכוחות המזוינים, תוך שמירת זכותה לשוב לאריה והשמש האדומים במידה שיוכרו בהמשך סמלים חדשים.³³

חלפו כבר למעלה מעשרים וחמש שנה מאז הופסק השימוש בסמל האריה והשמש האדומים. חוקת התנועה, כפי שתוקנה ב-1986, אינה מזכירה סמל זה ואינה נוקבת בשמו.

8. ההסתייגות הישראלית

לאחר שלא השיגה את מבוקשה בוועידה הדיפלומטית של 1949, חתמה מדינת ישראל על אמנות זינבה של 1949 בכפוף להסתייגות הבאה, אשר אושרה כאשר ישראל הפקידה את כתבי האשרור שלה ב-6 ביולי 1951:

”תוך הסתייגות שאם כי ישראל תכבד את איסור הפגיעה בסימני האב-חנה ובסמלים של האמנה, תשתמש ישראל במגן דוד אדום כסמל

31 *Official Records of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts*, Geneva, 1974-1977, Federal Republic Department, Bern, 1978, 17 vols, Vol. III, p. 14.

32 *Ibid.*, Vol. IX, pp. 462-467.

33 *The Laws of Armed Conflicts*, p. 576; “Adoption of the red crescent by the Islamic Republic of Iran”, *International Review of the Red Cross* (hereinafter *IRRC*), No. 219, November-December 1980, pp. 316-317.

וכסימן האבחנה של השירותים הרפואיים שבכוחותיה המזויינים.³⁴

רק שתי מדינות התנגדו רשמית להסתייגות של ישראל. בעת החתימה על האמנות, הצהיר הציר הלבנוני כי ממשלתו רואה בהסתייגות נעדרת תוקף ביחס למדינות האחרות החתומות על האמנה, מאחר שוועידת 1949 דחתה באופן מוחלט את בקשתה של ישראל.³⁵

את ההתנגדות השנייה העלתה ארצות הברית. כאשר ארצות הברית אשררה את האמנות ב-2 באוגוסט 1955, היא כללה בכתבי האשרור של כל ארבע האמנות את ההצהרה הבאה:

”תוך דחיית הסתייגויותיהן של מדינות מאמנת זינבה להטבת מצבם של פצועים וחולים מבין אנשי הכוחות המזויינים בשדה הקרב, מקבלת על עצמה ארצות הברית קשרי אמנה עם כל הצדדים לאמנה האמורה, למעט בכל הנוגע לשינויים שהוצעו באמצעות הסתייגויות אלה.”³⁶

9. סוגיית הסמל הכפול

נוסח סעיף 19 לאמנת זינבה משנת 1929 וסעיף 38 לאמנת זינבה הראשונה משנת 1949, ועבודות ההכנה לשתי אמנות אלה, מעידים על כך שלמרות שהוועידות הדיפלומטיות של 1929 ו-1949 אישרו את השימוש בסמל הסהר האדום במקום בסמל הצלב האדום, הם לא הסדירו שימוש בסמל הכפול של הצלב האדום והסהר האדום. על בסיס סעיף 38 לאמנת זינבה הראשונה ובהסתמך על נוסח תנאי ההכרה באגודות לאומיות חדשות,³⁷ סבר הוועד הבינלאומי של הצלב האדום מאז ומתמיד כי האמנות מתירות שימוש בסמל הסהר האדום במקום בסמל הצלב האדום, אך אינן מתירות שימוש בסמל הכפול של צלב אדום וסהר אדום על רקע לבן. הוועד הבינלאומי של הצלב האדום מעולם לא הכיר, לפיכך, באגודה המשתמשת בסמל הכפול.

ואולם, לאחר אימוצה של החוקה הסובייטית ב-31 בינואר 1924, עבר הצלב האדום הרוסי

34 *Final Record 1949*, Vol. II-B, p. 534; for the text of the Israeli reservation, *see ibid.*, Vol. I, p. 348.

35 *Ibid.*, Vol II-B, p. 534.

36 Federal Political Department, report on deposit of instruments of ratification by the United States of America, authenticated copy of 8 August 1955.

ניסוח ההתנגדות מותאם לכותרת של כל אחת מהאמנות.
ר' גם:

United Nations Treaty Series, Vol. 213, pp. 379-384; Leon Friedman, ed., *The Law of War: A Documentary History*, Vol. I, Random House, New York, 1972, pp. 568-569; *The Laws of Armed Conflicts*, p. 590; Richard R. Baxter, "The Geneva Conventions of 1949 before the United States Senate", *American Journal of International Law*, Vol. 49, No. 4, October 1955, pp. 550-555, at p. 554.

37 לגבי התנאים להכרה באגודות לאומיות, ר' סעיף 10 להלן.

ארגון מחדש בהתאם לעקרונות הפדרליים של החוקה החדשה. סניפים ברפובליקות השונות התארגנו כאגודות אוטונומיות, שחלקן אימצו את סמל הסהר האדום בעוד שאחרות שמרו על סמל הצלב האדום. האגודות ברפובליקות השונות הקימו גוף מתאם שהיה אחראי גם על ייצוגם בזירה הבינלאומית: ברית אגודות הצלב האדום והסהר האדום של ברית המועצות. הברית הציגה את הסמל הכפול בכותרת נייר המכתבים שלה, אך לא השתמשה בו - לפחות לא באופן רשמי - במהלך פעילות מבצעית, מאחר שזאת נעשתה על-ידי האגודות החברות בה. ככל שעלה בידי הוועד הבינלאומי של הצלב האדום לאמת, השתמשו שירותי הרפואה של הכוחות המזוינים הסובייטיים רק בסמל הצלב האדום בתור סמל הבחנה.

לאחר התפרקות ברית המועצות הפכו הסניפים השונים של הברית לאגודות לאומיות של צלב אדום או של סהר אדום, בהתאם לרוב האוכלוסייה בכל מדינה. רק אגודת הסהר האדום והצלב האדום של קזחסטן אימצה את הסמל והשם הכפול, מאחר שאוכלוסיית הרפובליקה התחלקה באופן כמעט שווה בין נוצרים לבין מוסלמים. ב-31 במרס 1993, קבע הפרלמנט של קזחסטן בצו, שקזחסטן תדבק באמנות זינבה, בהסתייגות הבאה:

”הרפובליקה של קזחסטן משתמשת בסמל כפול של סהר אדום וצלב אדום על רקע לבן כסמל בפני עצמו, וכסימן ההבחנה של שירותי הרפואה של הכוחות המזוינים.”³⁸

בהתאם לנוהג העקבי שלו, סירב הוועד הבינלאומי של הצלב האדום להכיר באגודה הקזחית. מאחר שהשימוש בסמל הכפול שלל מהשירותים הרפואיים של הכוחות המזוינים הקזחים סמל מגן במקרה של סכסוך, ומנע מהאגודה הלאומית הקזחית השגת הכרה של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום וקבלה לפדרציה הבינלאומית, ולאור העובדה שיתר הרפובליקות של מרכז אסיה אימצו את הסהר האדום, אימצה ממשלת קזחסטן בסופו של דבר את הסהר האדום כסמל וסימן הבחנה של השירותים הרפואיים של כוחותיה המזוינים, והסירה את ההסתייגויות שאומצו ב-31 במרס 1993.³⁹

תחילת תוקפו של החוק הרלוונטי היתה ב-20 בדצמבר 2001,⁴⁰ והאגודה הלאומית הקזחית תיקנה את חוקיה ואימצה את הסהר האדום כסמלה וכשמה, ובכך איפשרה לעצמה לבקש הכרה של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום וחברות בפדרציה הבינלאומית. ארגון הסהר

38 Letter and annex addressed to the ICRC on 14 May 1993 by Dr Asylbek Konakbaev, Chairman of the Kazakh Red Crescent and Red Cross Society.

39 Decree No. 863 by the Government of the Republic of Kazakhstan and draft law No. 12/4287 of 26 June 2001.

40 Law of the Republic of Kazakhstan: “On the emblem and distinctive sign of the sanitary services of the Armed Forces of the Republic of Kazakhstan”, 14 December 2001, No. 268-11 3RK, published in *Kazhastanskaya Pravda* (the official bulletin of the Republic of Kazakhstan) on 20 December 2001, ICRC Archives, file 122.11-KZ.

האדום הקזחי זכה להכרה ב-20 בנובמבר 2003.⁴¹

מצבה של אגודת הצלב האדום באריתריאה מורכב: הממשלה מבקשת להשתמש בסמל הכפול של הצלב האדום והסהר האדום הן לזיהוי השירותים הרפואיים של הכוחות המזוינים והן כסמל המבחין של האגודה הלאומית. ואולם, כשהסכימה אריתריאה לתנאי אמנות זינבה ב-14 באוגוסט 2000, היא לא הציבה כל סייג באשר לסמל.⁴²

בשנת 1983 אימצה הפדרציה הבינלאומית של אגודות הצלב האדום והסהר האדום את הסמל והשם הכפול של הצלב האדום והסהר האדום. מאז נושאים סגל הפדרציה, כלי רכבה ומשרדיה את הסמל הכפול.

בחיפוש אחר פתרון מקיף לסוגיית הסמל, היה צורך להביא בחשבון גם את מקרה אגודת הצלב האדום באריתריאה ויתר האגודות הלאומיות העשויות לרצות להשתמש בסמל הכפול בעתיד.

מאידך יש גם לזכור כי השימוש בסמל הכפול יוצר לאגודות לאומיות לא פחות בעיות משהוא פותר. הסמיכות בין שני הסמלים עשויה להיתפס כראיה לקונוטציות הדתיות של שניהם, במיוחד מצד אוכלוסיות שאינן נוצריות או מוסלמיות. אי אפשר להתעלם מהסיכון שייווצר פיצול באגודה לאומית מסוימת, כאשר באזורים מסוימים פועלים סניפי צלב אדום ובאזורים אחרים סניפי סהר אדום. במקרה של מלחמת אזרחים, גדלים עוד יותר הסיכויים לפיצול באגודה לאומית לפי קווי הגדרה דתיים.⁴³ לבסוף, פתרון זה חסר כל תועלת במדינות שבהן חיות זו לצד זו אוכלוסיות שאינן נוצריות ואינן מוסלמיות.

10. הכרה באגודות לאומיות חדשות

מלכתחילה, קנו לעצמן האגודות הלאומיות של הצלב האדום והסהר האדום הרגל לקיים ביניהן קשר, בין אם במישרין ובין אם באמצעות הוועד הבינלאומי. קשר הסולידריות שאיחד

41 *Recognition of the Kazakh Red Crescent Society*, Circular No. 606 addressed to the Central Committees of the National Red Cross and Red Crescent Societies, 24 November 2003.

42 State of Eritrea, Ministry of Foreign Affairs, Instrument of accession to the Geneva Conventions of 12 August 1949, 29 July 2000; Federal Department of Foreign Affairs, Notification to the Governments of the States parties to the Geneva Conventions of 12 August 1949 for the Protection of War Victims: Accession by Eritrea, 4 September 2000, ICRC Archives, file 121.11ER.

43 לא מדובר כלל בסיכונים תיאורטיים. במהלך מלחמת האזרחים בלבנון, באזורים שהרוב המכריע של אוכלוסייתם מוסלמי או דרוזי, הוקמה אגודת סהר אדום לבנוני כמתחרה לאגודת הצלב האדום הלבנוני, הן בשטח והן במפגשים האזרחיים של התנועה. מגמה דומה קיימת בקפריסין, שבה דווח על אגודת סהר אדום בחלקו הצפוני של האי. בפדרציה הרוסית, סניף אינגוש של הצלב האדום הרוסי משתמש בסמל הסהר האדום ובשמו.

ביניהן, החוצה גבולות לאומיים, היה לאחד המאפיינים של המוסד החדש.

עד מהרה התרחב תחום ההשפעה של הצלב האדום הרבה מעבר לקבוצת המדינות שהשתתפו בוועידה המכוננת של אוקטובר 1863. אגודות חדשות נוסדו בבלקן, באסיה ובעולם החדש. אגודות אלה, מטבע הדברים, ביקשו מן הוועד הבינלאומי של הצלב האדום לקשר ביניהן לבין אגודות אחיות. בזה אחר זה, הכריז הוועד הבינלאומי על הקמתן של אגודות האימפריה העות'מאנית (1868), מונטנגרו (1876), סרביה (1876), רומניה (1876), יוון (1877), פרו (1880), ארגנטינה (1881), הונגריה (1882), בולגריה (1885), פורטוגל (1887) ויפן (1887).

ואולם, דווקא הצלחתה של התנועה איימה לפגוע בעקרונותיה, ולפיכך התעורר הצורך להבטיח שחוקי האגודות החדשות ומטרותיהן יעלו בקנה אחד עם יעדי היסוד של הצלב האדום. שוב נפל בחלקו של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום - הגוף המייסד של התנועה והערב לעקרונות היסוד שלה - לוודא שכך הדבר. תחילה עשה זאת הוועד ביוזמתו. וועידת הצלב האדום הבינלאומית הרביעית, שנועדה בקארלסרוהה ב-1887, נתנה גושפנקה רשמית לתפקידו זה:

”לטובת האינטרס הכללי של הצלב האדום, יש לשמר את הוועד הבינלאומי שמקום מושבו בזינבה במתכונת שבה היה קיים מלכתחילה. הוא ימשיך, כבעבר:
(...)
ב) להודיע לעצרת על כינון של אגודות חדשות לאחר שיבדוק את הבסיס שעליו הן נוסדו.”⁴⁴

מנדט זה העניק מרחב פעולה ניכר לוועד הבינלאומי של הצלב האדום, אשר ראה לנכון להגדיר את היקף הבדיקה האמורה באמצעות קביעת 12 תנאים להכרה אשר שיקפו בעיניו את עקרו-נות היסוד של התנועה. תנאים אלה פורסמו ב-1898.

שלושה מן התנאים הללו נוגעים לנושא מאמר זה, והם התנאים הדורשים מאגודה לאומית:

(1) להשתייך למדינה שבה אמנת זינבה בתוקף;

(4) להיקרא "אגודת צלב אדום";

(5) לאמץ את סימן הצלב האדום על רקע לבן.⁴⁵

44 *Quatrième Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge tenue à Carlsruhe du 22 au 27 septembre 1887, Compte rendu, Central Committee of the German Red Cross Associations, Berlin, 1887, p. 90.*

הוועידה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום מביאה בכפיפה אחת נציגים של אגודות לאומיות של צלב אדום וסהר אדום, של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, של הפדרציה ושל המדינות שהן צדדים לאמנות זינבה. היא מתכנסת מדי ארבע שנים.

45 *Organisation générale et Programme de la Croix-Rouge*, 2nd ed., Geneva, 1898, pp.25-26.

תנאים אלה להכרה פורסמו בכל המהדורות המאוחרות יותר של ה- *International Red Cross Handbook* עד 1942.

הוראות אלה שיקפו את התלות ההדדית שבין הכרה באגודה לאומית לבין תחולתה של אמנת ז'נבה. זוהי תלות חיונית, שכן האגודות הלאומיות היו בראש ובראשונה כוחות עזר לשירותי הרפואה של הצבא, שהאמנה הגנה עליהם. אימוץ סמל ההבחנה של האמנה היה נחוץ מאותן סיבות ממש.

לאחר מלחמת העולם השנייה, הוועידה המקדמית של האגודות הלאומיות של הצלב האדום, שהתכנסה בז'נבה ב-1946, דרשה לאמץ כללים מדויקים יותר.⁴⁶ התנאים החדשים להכרה באגודות לאומיות חדשות, שגובשו על-ידי מועצה משותפת של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום ושל ליגת אגודות הצלב האדום,⁴⁷ אומצו על-ידי הוועידה הבינלאומית ה-17 של הצלב האדום בשטוקהולם, באוגוסט 1948.

תנאים אלה כללו:

"האגודה המבקשת:

1) תוקם בשטחה של מדינה עצמאית שבה תקיפה אמנת ז'נבה להטבת מצבם של פצועים וחולים;

(...)

5) תשתמש בשם ובסמל הצלב האדום (סהר אדום, אריה ושמש אדום-מיים) בהתאם לאמנת ז'נבה.⁴⁸

לבסוף, כאשר תקנה הוועידה הבינלאומית של הצלב האדום את חוקת התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום בכינוסה בז'נבה, באוקטובר 1986, הפכו התנאים להכרה באגודות לאומיות חדשות לחלק בלתי נפרד מחוקה זו, והסמל והשם של האריה והשמש האדומים לא זכה עוד לשום אזכור מאחר שהמדינה היחידה שעשתה בהם שימוש, איראן, החליטה לוותר עליו.⁴⁹

46 *Report on the Work of the Preliminary Conference of National Red Cross Societies for the Study of the Conventions and of Various Problems relative to the Red Cross*, ICRC, Geneva, 1947, pp. 133-136.

47 כיום הפדרציה הבינלאומית של אגודות הצלב האדום והסהר האדום.

48 *Seventeenth International Red Cross Conference, Stockholm, 1948, Report*, Swedish Red Cross, pp. 77-78 and 89-90.

49 Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement (adopted by the 25th International Conference of the Red Cross, Geneva, October 1986), Article 4, *IRRC*, No. 256, January-February 1987, p. 25 ff.; *Handbook*, *op. cit.*, p. 415 ff.

II. המצב המשפטי שיצרו אמנות ז'נבה משנת 1949 וחוקת התנועה, שהתקבלה על ידי הוועידה הבינלאומית ה-25 של הצלב האדום באוקטובר 1986 בז'נבה

1. מבוא

מבחינה משפטית, יש להתייחס לנושא הסמל בשני מישורים נפרדים, בהתאם לשתי מערכות דינים שונות:

- הוראות אמנות ז'נבה והוראות הפרוטוקולים הראשון והשני הנוספים להן, המתייחסות לסמל כאמצעי הגנה על שירותים רפואיים והמתייחסות לסמלן של אגודות לאומיות ולשמותיהן;

- הוראות חוקת התנועה וחוקת הפדרציה, המתייחסות לסמלן של אגודות לאומיות, לשמותיהן ולהכרה בהן.

למרות תלות הדדית מסוימת הקיימת מטבע הדברים בין ההוראות שבאמנות מחד גיסא לבין ההוראות הסטטוטוריות מאידך גיסא, יש לשמור על הבחנה ברורה בין שני המישורים.

2. הוראות האמנות

עד לכינוס וועידה דיפלומטית בדצמבר 2005, הסדירו את הסמל המשמש להגנת שירותי הרפואה של הכוחות המזוינים בהוראות הרלוונטיות של אמנות ז'נבה, ובמיוחד סעיף 38 של האמנה הראשונה. עם יתר ההוראות הרלוונטיות באמנות ובפרוטוקולים הנוספים להן נמנו:

- האמנה הראשונה, סעיפים 36, 39, 40, 41, 42, 44, 53 ו-54; נספח I, סעיף 6; ונספח II;
- האמנה השנייה, סעיפים 39, 41, 42, 43, 44 ו-45; נספח I;
- האמנה הרביעית, סעיפים 18, 20, 21, 22 ו-56; נספח I, סעיף 6;
- הפרוטוקול הראשון, סעיפים 8, 18, 23, 38 ו-85; נספח I;
- הפרוטוקול השני, סעיף 12.

אמנות ז'נבה והפרוטוקולים מתייחסים כמה פעמים ל"אגודות צלב אדום (סהר אדום, אריה ושמש אדומים) לאומיות", בעיקר בסעיפים 25, 30 ו-63 של האמנה הרביעית, בסעיפים 6, 8,

17, 33 ו-81 של הפרוטוקול הראשון ובסעיף 18 של הפרוטוקול השני. הוראות אחרות, במיוחד סעיפים 26 ו-44 של האמנה הראשונה וסעיף 24 של האמנה השנייה, מתייחסות רק ל"אגודות צלב אדום לאומיות וכן (...) אגודות עזרה אחרות של מתנדבים, שהוכרו כהלכה".
רק וועידה דיפלומטית, שמוזמנות להשתתף בה כל המדינות שהן צדדים לאמנות זינבה, מוס-מכת לתקן הוראות אלה.⁵⁰

3. הוראות סטטוטוריות

סמלן של אגודות לאומיות, שמותיהן וההכרה בהן, הוסדרו גם על-ידי סעיפים 4 ו-5 לחוקת התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום, שהתקבלה על-ידי הוועידה הבינלאומית ה-25 של הצלב האדום בזינבה באוקטובר 1986, ולפיה:

- "סעיף 4 - תנאים להכרה באגודות לאומיות
על-מנת לזכות בהכרה על-פי תנאי סעיף 5, פסקה 2 בתור אגודה לאומית, על האגודה לעמוד בתנאים הבאים:
(...)
5. להשתמש בשם ובסמל של הצלב האדום או הסהר האדום בהתאם לאמנות זינבה.
סעיף 5 - הוועד הבינלאומי של הצלב האדום
(...)
2. תפקיד הוועד הבינלאומי, בהתאם לחוקתו, הוא במיוחד:
(...)
ב) להכיר בכל אגודה לאומית חדשה או מוקמת מחדש, העומדת בתנאים להכרה בפרוטו בסעיף 4, ולהודיע לאגודות לאומיות אחרות על הכרה כזאת."⁵¹

חוקת הפדרציה כוללת הוראות מתאימות המסדירות קבלת אגודות לאומיות. החוקה החדשה, שאומצה בהסכמה באוקטובר 1999, הכירה בשני סמלים ושני שמות בלבד: הצלב האדום והסהר האדום.

אף על פי שהוראות חוקת הפדרציה לעניין סמליהן וכינוייהן של האגודות הלאומיות עולות בקנה אחד עם ההוראות המקבילות של חוקת התנועה, אין הדבר כך לגבי קבלת אגודה

50 Vienna Convention on the Law of Treaties of 23 May 1969, Article 40.

51 *Handbook, op. cit.*, pp. 421-422.

לאומית אל שורות הפדרציה. ואמנם, הכרה של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום באגודה מסוימת אינה מביאה באופן אוטומטי לקבלתה על-ידי הפדרציה. על-פי סעיף 4, פסקה 1 של חוקת הפדרציה, "אגודה לאומית שהינה חלק מן התנועה הופכת להיות חברה בפדרציה מתוקף קבלתה בהתאם לחוקה ולכללי הנוהל"; ועל-פי סעיף 4, פסקה 2: "קבלתה של אגודה לאומית נתונה להחלטה של האסיפה שתתקבל ברוב מיוחס של שישים אחוזים מכלל האגודות החברות הנוכחות ומצביעות."⁵²

כדי לתקן את חוקת התנועה, נחוצה הצבעת רוב של שני שלישים בוועידה בינלאומית של הצלב האדום והסוהר האדום.⁵³

4. השלכות המצב המשפטי

המצב המשפטי בעקבות אמנות ז'נבה מה-12 באוגוסט 1949 וחוקת התנועה, יצר מספר חסרו-נות משמעותיים, והוועד הבינלאומי של הצלב האדום הכיר בהם זה מכבר:⁵⁴

א. המצב יצר רושם של משוא פנים לטובת מדינות נוצריות ומוסלמיות ולרעת אמונות אחרות (יהדות, הינדואיזם, בודהיזם). רבות נכתב על טבעם הדתי או הלא-דתי של הסמלים שהוכרו על ידי אמנות ז'נבה, ואלה שהתבטאו באופן הגלוי ביותר בנושא זה ביטאו לעתים קרובות דעות מנוגדות. אנו עצמנו נמנענו מנקיטת עמדה בסוגיה זו, מתוך תחושה שמשמ-עותו של סמל מצויה בעיני המתבונן. יש לציין, עם זאת, שהצגת שני סמלים - צלב אדום וסוהר אדום - מקנה לסמל המקורי משמעות דתית שלא בהכרח היתה לו מלכתחילה.⁵⁵

ב. קיומם של שני סמלים במקביל לא שיקף את עקרונות האחדות של התנועה וטמן בחובו את

52 Constitution of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, revised and adopted at the 12th session of the General Assembly, Geneva, 23-28 October 1999, p. 9.

בפועל, התנאים להכרה על-ידי הוועד הבינלאומי של הצלב האדום ולהתקבלות לפדרציה נבחנו זה שנים רבות במשותף, בידי שני המוסדות במסגרת המועצה המשותפת לחוקות האגודות הלאומיות. לפיכך, הכניסה לפדרציה תמיד אושרה בהסכמה כללית באסיפת הפדרציה, בעקבות הכרה מצד הוועד הבינלאומי של הצלב האדום.

53 Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement, Article 20; *Handbook, op. cit.*, p. 432.

54 Twenty-fourth International Conference of the Red Cross, Manila, 1981: "The question of the emblem", Statement by Alexandre Hay, President of the ICRC, *IRRC*, No. 226, January-February 1982, pp. 35-39.

חסרונות אלה כבר צוינו בדו"ח בעניין ההערכה המיוחדת של תפקיד הצלב האדום ב-1975. ר': Donald D. Tansley, *Final Report: An Agenda for Red Cross*, Henry Dunant Institute, Geneva, 1975, pp. 125-127.

55 הוועד הבינלאומי של הצלב האדום הבין זאת כבר ב-1877, כאשר הכריז: "האם לא יהיה חיסרון בהצגת צלב ז'נבה, שהמוסלמים מפרשים אותו בטעות כסמל דתי, בהנגדה לסוהר, שהינו סמל דתי אחר? האם אין מקום להימנע מניגוד זה, במיוחד במצב של מלחמה שבו פנאטיזם גזענית ודתית יוחרפו בהכרח ויגיעו לכדי שיאי?"

Bulletin international des Sociétés de Secours aux Militaires blessés, No. 30, April 1877, p. 44.

פליטת הקולמוס מוכיחה עד כמה קשה להביע דעה בנושא מעין זה.

זרעי הפלוגתא. כאשר אומצה חוקת התנועה החדשה ב-1986, ייחסו משקל רב לתפיסה שלפיה אחדות התנועה תצא מחוזקת מהענקת מעמד שווה לחלוטין לסמלי הצלב האדום והסהר האדום. ואולם, מבחינתם של משקיפים רבים ומספר לא מבוטל של מתנדבים של הצלב האדום והסהר האדום, היה זה בלתי נתפס שתנועה המייצגת סולידריות בינלאומית אינה מסוגלת להזדהות עם סמל יחיד.

ג. מצב זה פגם באוניברסליות של התנועה, שכן רוב אוכלוסיית ישראל לא יכול, אז כהיום, להזדהות עם אף אחד משני הסמלים שהוכרו על ידי אמנות זינבה מ-1949 וחוקת התנועה כפי שתוקנה בשנת 1986.⁵⁶

ד. מצב זה הזמין התפלגויות לסמלים נוספים. הטענה הישראלית לא היתה היחידה מסוגה; מדינות ואגודות לאומיות אחרות ביקשו הכרה בסמלים חדשים.⁵⁷

ה. קיומם של שני סמלים במקביל במישור הבינלאומי היווה מקור לקשיים במדינות שבהן חיות זו לצד זו קהילות דתיות שונות. אגודה לאומית, ככל שהשתדלה לשרת את כלל האוכלוסייה, היתה מזוהה עם אותו מגזר בחברה המזוהה עם הסמל בו השתמשה. דבר זה החליש את פוטנציאל ההתפתחות של האגודה, ובמקרה של סכסוך פנימי העמיד אותה בסכנת התפרקות.

ו. השיקול האחרון, וככל הנראה הרציני ביותר, היה שקיומם של שני סמלים במקביל - או שלושה אם ההסתייגות הישראלית היתה נלקחת בחשבון - היה גורע מערכם כאמצעי הגנה, בייחוד אם כל צד בסכסוך היה משתמש בסמל שונה. במצב כזה, במקום להיראות כסמל של נייטרליות, נעשה סמל ההבחנה מזוהה עם צד זה או אחר לסכסוך.

למעשה, מעבר להוראות שבאמנות, העובדה שסמל זהה משמש יידיים ואויבים כאחד היא שמקנה לסמל את כוחו המגן. אם הסמל שבשימוש אינו זהה, מסכן הדבר את כיבוד הסמל - ואת בטיחות הפצועים וכל מי שעושים מאמצים לסייע להם.

מכל הסיבות הללו, חיפוש אחר פתרון שיתגבר ככל שאפשר על הקשיים שתוארו לעיל היה לצורך חיוני.

56 אף שגם בעבר הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה מעולם לא סירבו לשתף פעולה עם האגודות של ישראל, קזחסטן ואריתריאה, או עם כל אגודה אחרת שקיימה את עקרונות היסוד אך לא עלה בידה לזכות בהכרה, מכל סיבה שהיא, היה זה בכל זאת מצב מתסכל עבור אגודות אלה, מאחר שנבצר מהן להשתתף בפגישות הסטטוטוריות של התנועה בזכות. ואולם יש לציין, כי מדינת ישראל השתתפה בוועידות בינלאומיות של הצלב האדום והסהר האדום, בזכות, מאז הוועידה ה-17 שהתקיימה בסטוקהולם 1948.

57 כמה מקרים כאלה מוזכרים במחקר שלנו: *The Emblem of the Red Cross: A Brief History*, ICRC, Geneva, 1977, pp. 61-70.

III. סכנת ריבוי הסמלים

מאז 1876 היתה דאגתו העיקרית של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום נתונה למניעת ריבוי במספר סמלי ההגנה, ובפרט למניעת אימוצם של סמלים לאומיים או דתיים, מחשש שלא יכובדו בשדה הקרב ויהיו לפיכך בלתי יעילים בהגנה על פצועים וצוותים רפואיים.

בלי קשר לטיעונים משפטיים, הניסיון מוכיח שחשש זה רחוק מלהיות חסר שחר. הסכנה של אי-כיבוד הסמל גבוהה לאין ערוך כאשר הוא מזוהה עם צד זה או אחר לסכסוך, כפי שקרה, למשל, במהלך מלחמת האזרחים בלבנון (1975-1990). במילותיו של מקס הובר (Huber), נשיא הוועד הבינלאומי של הצלב האדום בין השנים 1928-1944: "רק אחידות סימן ההבחנה יכולה להבטיח כי הוא יכובד ברמה הבינלאומית."⁵⁸

סכנת ריבוי הסמלים היא סכנה אמיתית. בשנת 1936 התנגד הוועד הבינלאומי של הצלב האדום להצעה אפגנית לאימוץ מסגד אדום על רקע לבן כסימן הבחנה. במהלך הוועידה הדיפ-לומטית של 1949, העלה הציר מבורמה⁵⁹ את האפשרות שארצו ומדינות אחרות באסיה יבקשו להשתמש בסמל המיוחד להן במידה שיוכרו סמלים חדשים:

"מדינות המזרח מילאו תפקיד פעיל יותר ויותר בזירה הבינלאומית; הן רצו סמל שאינו פוגע באמונותיהן הדתיות, ולא באלה של אומות אחרות. מצד שני, אם יתקבל העיקרון של ריבוי סמלים, יש לצפות לכך שמדינות המזרח יאמצו סמל משלהן."⁶⁰

במכתב מיום 2 בנובמבר 1977, הגיש הגנרל מייטרה (Maitra), המזכיר הכללי של אגודת הצלב האדום ההודי, בקשה להשתמש בצלב-קרס אדום על רקע לבן.⁶¹ בדומה לכך, בסמוך להשגת העצמאות ביקשה ממשלת זימבבואה כי אגודת הצלב האדום של זימבבואה תכונה מעתה "אגודת הכוכב האדום", ותאמץ כוכב אדום על רקע לבן. הצעה זו נזנחה לאחר מגעים עם הוועד הבינלאומי של הצלב האדום וליגת אגודות הצלב האדום (כיום: הפדרציה הבינלאומית).⁶²

58 *Quatorzième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Bruxelles du 6 au 11 octobre 1930, Compte rendu*, Belgian Red Cross, Brussels, 1930, p. 127.

59 היום, מיאנמר.

60 *Final Record 1949*, Vol. II-A, pp. 150-151.

61 Letter from General Maitra, Secretary General of the Indian Red Cross Society, to the ICRC, 2 November 1977, and reply from Mr Alexandre Hay, President of the ICRC, 17 November 1977, ICRC Archives, file 121 (66). אגודת הצלב האדום של סרי לנקה ביקשה כבר ב-1957 לאמץ את צלב-הקרס, סמל שהיה נפוץ בהודו ובסרי לנקה במשך מאות שנים.

ICRC Archives, file 121 (32).

62 ICRC Archives, file 043.

אין להתעלם אפוא מסכנת ריבוי הסמלים. הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, מצדו, לא יתמוך בפתרון המאפשר לכל מדינה ולכל אגודה לאומית להשתמש בסמל על-פי בחירתה. יש בכך פתח לריבוי סמלים בעלי קונוטציות לאומיות, דתיות או כיתתיות מובהקות, העלולות לערער את כוחם המגן של הסמלים. יתר על כן, בחלקים מסוימים בעולם עלולים לאמץ סמלי הגנה העשויים להתפרש באזורים אחרים כפוגעים.

ניתן כמובן לטעון שרק ישראל וקזחסטן הגישו הסתייגויות בעניין הסמל, וכי רק מדינות בודדות עדיין אינן מחויבות לאמנות זינבה.⁶³ מכיוון שעקרון היציבות המשפטית דורש כי מדינה שהיא כבר צד לאמנה תהיה מנועה מלהודיע על הסתייגות לגבי אותה אמנה,⁶⁴ ניתן לכאורה לומר כי כיום הסיכוי לריבוי סמלים הוא זניח. למרבה הצער, אין בטיעונים אלה משום ערובה לגבי העתיד. מה ימנע ממדינה כלשהי לפרוש מאמנות זינבה ואז להצטרף אליהן שוב עם הסתייגויות? ומי חזה את התפרקות יוגוסלביה וברית-המועצות? בעשור האחרון חזינו בהקמתן של יותר מ-20 מדינות שזכו לא מכבר בעצמאות. איש אינו יודע מה יילד יום.

העובדה שכל חברי הקהילה הבינלאומית הם כיום צדדים לאמנות זינבה אינה, לפיכך, ערובה מספקת כשלעצמה כנגד סכנת הריבוי של סמלי ההגנה.

יתר על כן, אותם ציוויים של יושר וצדק שעליהם הסתמכו מי שתבעו הכרה באגודה הישרא-לית ובסמלה, עלולים לשמש סימוכין מחר ביחס לסמלים חדשים אחרים.

לפיכך, אין להקל ראש בסכנת ריבוי הסמלים.

63 כפי שנוכר לעיל, קזחסטן החליטה עתה לבטל את הסתייגויותיה שנוסחו ב-1993 בנושא השימוש בסמל הכפול.

64 עמדה משפטית זו אומצה על ידי שווייץ, המדינה המופקדת על אמנות זינבה משנת 1949 ואמנות רב-צדדיות אחרות. עמדתה של שווייץ לגבי אי-קבילותן של הסתייגויות בדיעבד מובהרת בפנייה שנשלחה ב-2 בפברואר 1922, ממשרד החוץ השווייצרי למשלחת הבולגרית בברן והמובאת ב: *Repertoire Suisse de droit international public*, ed. Paul Guggenheim et al., Basel, Helbing&Lichtenstein, Vol. I, 1975, pp.135-137.

IV. החיפוש אחר פתרון כולל

1. מבוא

מי שבחן מקרוב את סוגיית הסמל נדהם לגלות שהתנועה והקהילה הבינלאומית קיבלו שורה של החלטות נפרדות במטרה לרצות מדינה אחת ואגודה לאומית אחת, או מספר מוגבל של מדינות ואגודות לאומיות, ושכל אחת מההחלטות הנפרדות הללו הוסיפה והרחיקה אותנו מפתרון כולל כלשהו.

למעשה, הפתרון היחידי שהוא מספק לחלוטין מבחינת ההיגיון והיושר הוא אימוץ סמל חדש, נטול כל קונוטציה לאומית, פוליטית או דתית, שיתקבל בכל העולם במקום הסמלים הקיימים. אחרי הכל, האו"ם, התנועה האולימפית, תנועת הצופים העולמית וארגונים ממשלתיים ולא-ממשלתיים רבים מספור, הצליחו למצוא סמלים המקובלים בכל העולם, ואין סיבה שהתנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום לא תלך בעקבותיהן.

ואולם, ההצעות שהועלו לסמל אחיד חדש שיחליף את הסמלים הקיימים נדחו על הסף בידי כל מי שהסמלים הקיימים יקרים ללבם. יש לציין שהצלב האדום והסהר האדום היו עד כה סמלים של סיוע ללא משוא פנים לקורבנות של סכסוכים רבים מספור - ובכלל זה שתי מלח-מות עולם - ושל אסונות טבע בכל רחבי העולם. מעטים הם הסימנים הניתנים לזיהוי מידי כל כך ברחבי העולם והמעוררים אהדה אינסטינקטיבית שכזו.

2. יוזמת הוועד הבינלאומי של הצלב האדום

לאור זאת, הציע נשיא הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, מר קורנליו סומארוגה (Sommaruga), במאמר שהתפרסם בשנת 1992 בכתב העת *International Review of the Red Cross*, לבחון מחדש את הסוגיה, וציין שהוועד הבינלאומי של הצלב האדום מעוניין לתרום לתהליך.⁶⁵ דעתו של מר סומארוגה היתה כי במסגרת החיפוש אחר פתרון יש לקיים ארבע דרישות שנלמדו מניסיון העבר:

- "הפתרון צריך ליהנות מהסכמה רחבה ביותר;

65 Cornelio Sommaruga, "Unity and plurality of the emblems", *IRRC*, No. 289, July-August 1992, pp. 333-338.

יצוין כי מאמר זה פורסם ב-Review, יותר משנה לפני שנודע לראשונה על המשא ומתן בין ישראל לפלשתי-נאים שאמור היה להוביל להסכם וושינגטון מ-13 בספטמבר 1993.

(*Keesing's Record of World Events, News Digest for September 1993*, p. 39658).

- אין לכפות על מדינות ואגודות לאומיות המשתמשות באחד מן הסמלים המוכרים לוותר על סמליהן או לשנותם, אלא אם הן רוצות בכך;
- כל סימן חדש חייב להיות פשוט דיו מבחינה גרפית כדי להבטיח שייראה באופן ברור ממרחק; עליו להיות נטול כל קונוטציה דתית, פוליטית, אתנית או אחרת; ויש לדאוג שיהא מוכר ברבים בעתות שלום, כדי שיוזחה בקלות בעתות מלחמה על-ידי מי שנדרשים לכבדו;
- יש להימנע מריבוי סמלים, דבר שמן הסתם יקרה אם יינתן חופש בחירה רב מדי.⁶⁶

הנשיא סומארוגה קרא לאמץ סמל נוסף, שיהיה נטול כל קונוטציה לאומית, דתית או פוליטית ויעמוד לרשות המדינות והאגודות הלאומיות אשר אינן יכולות לאמץ אחד מהסמלים הקיימים. הוא הכיר בכך שלא ניתן עוד לשקול את שאיפתו משכבר של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום לחזור לצלב האדום כסמל יחיד, וכי מרכיבי התנועה אינם מוכנים לוותר על הסמלים הקיימים - היקרים ללבם של מיליוני בני אדם - לטובת אימוץ סמל חדש.⁶⁷

מאמר זה, שנחתם על-ידי נשיא הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, שיקף כמובן את עמדת הארגון.

3. כינוס מועצת הנציגים של 1997

תחילה עוררה יוזמה זו של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום תגובות נסערות. למרות זאת הוקמה קבוצת עבודה המייצגת את התנועה, וזו הגישה שורה של הצעות למועצת הנציגים שהתכנסה בסביליה בנובמבר 1997.⁶⁸

דו"ח קבוצת העבודה המליץ לאמץ שש אמות-מידה להערכת פתרונות אפשריים:

1" כל פתרון חייב להיות מוערך בראש ובראשונה על-פי ההגנה הניתנת

66 Sommaruga, *ibid.*, p. 337.

67 *Ibid.*

68 Council of Delegates, Seville, 26-27 November 1997, *Report of the Standing Commission on the Emblem*, document prepared by the Standing Commission (CD 97/4.1/1), Geneva, June 1997.

מועצת הנציגים של התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום מכנסת יחדיו נציגים מן האגודות הלאומיות של הצלב האדום והסהר האדום, מן הוועד הבינלאומי של הצלב האדום ומן הפדרציה, ומתכנסת מדי שנתיים. הוועדה המתמדת של הצלב האדום והסהר האדום מונה חמישה חברים הנבחרים בידי הוועידה הבינלאומית, שני נציגים של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום ושני נציגים של הפדרציה. היא מתכנסת בפרק הזמן שבין שתי ועידות, ותפקידה העיקרי הוא להכין את הוועידה ומועצת הנציגים.

לקורבנות, ועליו למעשה להביא לשיפורה.

2. כל פתרון חייב להיות מבוסס על קיומם של שני הסמלים הנמצאים כיום בשימוש, כלומר הצלב והסהר, שמעמדם, בפועל, שווה (...). והמוכרים בכל רחבי העולם.
3. אסור שפתרון כלשהו יציב מכשולים חדשים בפני אידיאל האחדות של התנועה; אדרבה, עליו לעלות בקנה אחד עם אידיאל זה.
4. אידיאל האחדות האמור חל אמנם גם על הסמל, אך מציאת סמל אחיד הן למטרת הגנה והן למטרת זיהוי אינה עומדת על הפרק בהווה; השאיפה היא לפתור [את הקשיים הניצבים בפני מדינות ואגודות לאומיות שאינן יכולות להשתמש בצלב האדום או בסהר האדום].
5. כל פתרון חייב ליישב את הבעיות הללו בלי ליצור בעיות חדשות עבור אגודות לאומיות שאינן להן קשיים מבחינה זו. יש לאפשר להן להמשיך להשתמש בסמלים הנוכחיים שלהן (סטטוס קוו).
6. אסור שסוגיית הסמל תביא לפילוג בתוך התנועה; כל פתרון צריך להיות מקובל על הכלל, וכל החלטה בנושא מכריע זה חייבת להתקבל בהסכמה.⁶⁹

מועצת הנציגים אימצה את הדו"ח כפי שהוגש. היא אישרה את ששת העקרונות שלעיל והחליטה ליישם בקבוצת מומחים, חלקם מטעם ממשלות וחלקם מטעם התנועה.⁷⁰ כהכנה להתייעצות זו הוצעה הגבי' כריסטינה מגנוסון (Magnuson), נשיאת הצלב האדום השוודי ויושבת הראש של קבוצת העבודה של הוועדה המתמדת לעניין הסמל, לאמץ סמל הגנה שלישי, נטול כל קונוטציה לאומית, פוליטית או דתית, שיוכל לכלול בתוכו למטרות זיהוי את אחד הסמלים הנמצאים בשימוש בפועל.⁷¹ קבוצת המומחים, שהתכנסה בז'נבה מ-31 באוגוסט עד 2 בספטמבר 1999, בחנה את ההצעה הזאת והמליצה על המשך ההתייעצויות.

69 Ibid., p. 13.

70 Resolution 2, IRRC, No. 332, March 1998, pp. 141-142.

71 Possible means of implementing resolution 2 on the emblem (Council of Delegates, Seville, November 1997), working document proposed by Mrs Christina Magnuson, member of the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, October 1998.

המונח "שימוש לצורכי הגנה" מתאר מצב שבו הסמל הוא ההתגלמות הוויזואלית של ההגנה שאמנות זינבה והפרוטוקולים הנוספים להן מעניקים לגופים הפואיים צבאיים ואזרחיים ולעובדיהם, רכביהם, מבניהם וציודם. המונח "שימוש לצורכי זיהוי" מתאר מצב שבו הסמל מוצג על-ידי אגודות צלב אדום וסהר אדום לאומיות כדי לסמן פעילויות, אנשים ורכוש שאינם מוגנים מכוח ההוראות של אמנות זינבה והפרוטוקולים הנוספים להן המגיינים על שירותי הרפואה של הכוחות המזוינים.

4. מועצת הנציגים של 1999 והוועידה הבינלאומית ה-27 של הצלב האדום והסהר האדום

מועצת הנציגים נועדה בז'נבה ב-29 וב-30 באוקטובר 1999. היא קיבלה בהסכמה החלטה שבה שיבחה את עבודתה של הוועדה המתמדת ואת ההתייעצויות שקיימה. כמו כן, הציעה שהוועדה המתמדת תוזמן להקים קבוצת עבודה משותפת בעניין הסמלים, אשר תוסמך למצוא במהירות האפשרית פתרון כולל שיהיה מקובל על כל הצדדים מבחינת המהות והנוהל. בהחלטה, שהתקבלה אף היא בהסכמה, אישרה הוועידה הבינלאומית ה-27 את ההצעה הזאת וביקשה להמשיך בהתייעצויות.⁷²

הוועד הבינלאומי של הצלב האדום החליט מצדו לתמוך בהצעתה של הגב' מגנוסון ללא הסתייגות ולאמץ עמדה המבוססת על המרכיבים הבאים:

א) סמלי הצלב האדום והסהר האדום נשמרים כסמלים המעניקים הגנה לשירותי הרפואה, וכסימני הבחנה של האגודות הלאומיות במדינות שבהן נעשה בסמלים אלה שימוש כבר עתה וקיימת בהן שביעות-רצון ממצב זה. אסור שיופעל לחץ כלשהו על מדינה או אגודה לאומית המשתמשות בסמלי הצלב האדום או הסהר האדום לוותר על סמלן.

ב) בנוסף לסמלי הצלב האדום והסהר האדום, על הקהילה הבינלאומית לאמץ סמל הגנה שלישי שיהיה נטול כל קונוטציה פוליטית או דתית ולהעמידו לרשות מדינות ואגודות לאומיות אשר אינן יכולות לקבל את השימוש בסמלי הצלב האדום או הסהר האדום.

ג) האגודות הלאומיות של מדינות שיאמצו את הסמל השלישי לצורך זיהוי שירותי הרפואה שלהן, יהיו רשאיות, אם ירצו בכך, לכלול בתוכן, בתור סימן זיהוי, את אחד הסמלים הנמצאים כבר בשימוש, כלומר את הצלב האדום, את הסהר האדום, את מגן דוד אדום או את הסמל הכפול הכולל את הצלב האדום והסהר האדום גם יחד.⁷³

לדעת הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, אימוץ סמל הגנה שלישי נטול כל משמעות פוליטית

72 Resolution 3 of the 27th International Conference and Resolution 2 of the Council of Delegates, *IRRC*, No. 836, December 1999, pp. 872-873.

73 הוועד הבינלאומי של הצלב האדום הצהיר על עמדתו בפגישה הראשונה של קבוצת העבודה המשותפת בנושא הסמלים שנערכה בתאריכים 13-14 באפריל 2000: Joint Working Group on the Emblems, Geneva, 13-14 April, Address by Francois Bugnion, Director for International Law and Communication, International Committee of the Red Cross, 13 April 2000, ICRC Archives, file 233.2-11.

ר' גם:

Francois Bugnion, *Towards a Comprehensive Solution to the Question of the Emblem*, ICRC, Geneva, June 2000, p. 48.

או דתית והכרה בו לצד סמלי הצלב האדום והסהר האדום מהווה את הדרך המציאותית ביותר ליישב את עניין הסמל ולרצות את שאיפותיהן של מדינות ואגודות לאומיות שלא יכלו לקבל לא את הצלב האדום ולא את הסהר האדום.

האפשרות לכלול בתוך הסמל האוניברסלי השלישי, לצורכי זיהוי, את אחד הסמלים הנמצאים כבר עתה בשימוש, קרי את הצלב האדום, הסהר האדום, מגן דוד אדום או את הסמל הכפול הכולל את הצלב האדום והסהר האדום גם יחד, סוללת את הדרך להכרה במגן דוד אדום, ובו בזמן מציעה פתרון חלופי לכל אגודה לאומית שאינה יכולה לקבל את אחד הסמלים הקיימים.

ואחרון-אחרון, הצעה זאת מונעת באופן מוחלט ריבוי סמלי הגנה, ריבוי שיפגע, בוודאות, בהגנה על קורבנות מלחמה. אדרבה, אימוץ סמל אוניברסלי שלישי נטול כל קונוטציה פוליטית או דתית יהיה הערובה הטובה ביותר למניעת ריבוי של סמלים פרטניים המזוהים עם מדינה מסוימת או קהילה דתית מסוימת.

הוועד הבינלאומי של הצלב האדום סבר שהצעה זו טומנת בחובה את הסיכוי הטוב ביותר להגיע לפתרון כולל ובר-קיימא לסוגיית הסמל ולאפשר לתנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום להגיע לאוניברסליות שאליה שאפה במשך שנים כה רבות, שכן היא מאפשרת למגן דוד אדום ולאגודה הלאומית של אריתריאה להפוך לחברות מן המניין בתנועה.

הצעה זו אף סוללת את הדרך להתפתחויות חשובות במבצעי סיוע בינלאומיים ובזיהוין של יחידות רפואה של כוחות רב-לאומיים, בייחוד במהלך משימות שמירה על השלום. לעיתים קרובות קרה ששירותי הרפואה של מרכיב אחד בכוח כזה זוהו בגין סמל הצלב האדום, ואילו מרכיב אחר - באמצעות סהר אדום. הסמל החדש מאפשר לאמץ סימון אחיד. הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה הבינלאומית יעשו שימוש בסמל ההגנה החדש במצבים יוצאי הדופן הבודדים, שבהם סמלי הצלב האדום והסהר האדום אינם מתקבלים ברצון.

כמו כן, החליט הוועד הבינלאומי של הצלב האדום להקים קרן בעלת מטרה כפולה: מחד לסייע לאגודות הלאומיות שאמצו את הסמל החדש לקדם אותו בארצן ולשנות בהתאם את הסימון-נים על הציוד שלהן, ומאידך לממן את קידום הסמל החדש במישור הבינלאומי.⁷⁴

5. לקראת פרוטוקול נוסף שלישי לאמנות זינבה משנת 1949

קבוצת העבודה המשותפת לנושא הסמלים, שנוסדה בעקבות החלטות מועצת הנציגים והוועידה הבינלאומית ה-27, נועדה ב-13 וב-14 באפריל 2000, בראשות הגב' כריסטינה מגנוסון והגב' אבסה קלוד דיאלו (Diallo), השגרירה והנציגה הקבועה של סנגל לאו"ם וליתר הארגונים הבינלאומיים בזינבה. מפגש זה כינס נציגים מ-15 מדינות,⁷⁵ ארבעה מחברי הוועדה המתמדת, הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, הפדרציה ושני נציגים של אגודות לאומיות, שהוזמנו במיוחד על-ידי הוועדה המתמדת.

קבוצת העבודה המשותפת הבחינה מיד, כי רובן הגדול של המדינות והאגודות הבינלאומיות נקשרו מאוד לסמלים הקיימים, קרי לצלב האדום ולסהר האדום. לפיכך קבעה קבוצת העבודה המשותפת כי האמצעי האחד למציאת פתרון כולל ומקובל על הרוב הגדול לבעיית הסמל הוא ההכרה בסמל מגן נוסף, נטול כל קונוטציה לאומית, פוליטית או דתית, שבו ישתמשו לצד הסמלים הקיימים המתוארים באמנות זינבה. הסמל החדש יעוצב בצורה שתאפשר לאגודה לאומית המשתמשת בו לשלב כל סמל זיהוי בו השתמשה כבר לתכלית זו. ואולם, על מנת להעניק לסמל הנוסף מעמד משפטי, יהיה צורך לאמץ פרוטוקול נוסף שלישי לאמנות זינבה מ-1949, המתייחס לסוגיית הסמל.

קבוצת העבודה המשותפת אף הכירה בכך שהכנת טיוטת הפרוטוקול מחייבת ייעוץ מקיף. בהתאם למנדט שהוענק לו על-ידי הקהילה הבינלאומית,⁷⁶ הופקדה בידי הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, בשיתוף פעולה עם הפדרציה הבינלאומית כמייצעת, מטלת הכנת טיוטת פרוטוקול המעניק לסמל החדש תוקף משפטי.

יתר על כן, קבוצת העבודה המשותפת אף רשמה לפנייה את הצעתה הנדיבה של ממשלת שווייץ, מתוקף תפקידה כמפקדת על אמנות זינבה והפרוטוקולים הנלווים, לכנס ועידה דיפלומטית, אליה יוזמנו כל המדינות החברות באמנות זינבה, ואשר תכליתה בחינתו ואימוצו של פרוטוקול נוסף שלישי שיעניק לסמל החדש תוקף חוקי.⁷⁷

שווייץ הציעה שהוועידה תתקיים בזינבה ב-25, 26 באוקטובר 2000 ומיד פתחה בהתייעצויות בנושא.

75 איראן, ארצות-הברית, בריטניה, הודו, ישראל, לבנון, מלזיה, מצרים, סין, סנגל, הפדרציה הרוסית, צרפת, קולומביה, קזחסטן ושווייץ.

76 על-פי סעיף 5(2) של חוקת התנועה, תפקידו של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום הוא, בין היתר, "לפעול למען הבנתו והפצתו של ידע בנושא המשפט ההומניטרי הבינלאומי החל במקרים של סכסוכים מזוינים ולפתח אותם".

77 First Meeting of the Joint Working Group on the Emblems, Geneva, 13-14 April 2000, Summary Report and Concluding Remarks of the Chair, ICRC Archives, file 233.2-11.

בישיבה מיוחדת שנערכה בניצה ב-11 במאי 2000, החליטה הוועדה המתמדת של הצלב האדום והסהר האדום, על פי סעיף 11(2) לחוקת התנועה, להקדים את תאריך הוועידה הבינלאומית ה-28 של הצלב האדום והסהר האדום ל-14 בנובמבר 2000, במקום תאריך התכנסותה המקורי, סתיו 2003. מטרתה האחת של הוועידה אמורה היתה להיות תיקון חוקת התנועה בהתאם לתוצאות הוועידה הדיפלומטית, וסלילת הדרך להכרה באותן אגודות לאומיות שעד כה לא עלה בידן לזכות בהכרה בשל קשיים הקשורים לסמל.

הזמנות נשלחו מיד למדינות שהן צדדים לאמנות זינבה, לאגודות הלאומיות ולמשקיפים שהוזמנו לוועידה.⁷⁸

כל ההכנות הדרושות לפתרון בעיית הסמל במהלך שנת 2000 הושלמו אפוא, והיעד של פתרון הבעיה, עוד לפני תום השנה, נראה בהישג יד.

קבוצת העבודה המשותפת נועדה שוב, בהרכב זהה, ב-13 וב-14 ביוני 2000, על-מנת לבחון את טיוטת הפרוטוקול השלישי הנוסף לאמנות זינבה, שנערכה על-ידי הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, תוך התייעצות עם הפדרציה הבינלאומית. בפגישה זוהו אותם הנושאים בהם היתה הסכמה והתחומים בהם נדרשו התייעצויות נוספות.⁷⁹

ב-5 ביולי 2000, העביר הוועד הבינלאומי של הצלב האדום את טיוטת הפרוטוקול השלישי הנוסף לאמנות זינבה לממשלת שוויץ, שמתוקף תפקידה כמפקדת על האמנות, העבירה את הטיוטה לכל המדינות שהן צדדים לאמנות זינבה ונטלה על עצמה את ניהול התייעצויות. הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה הוסיפו ליטול חלק פעיל בהתייעצויות. התייעצויות רבות נערכו, בזינבה ובערי בירה שונות ברחבי העולם, על-ידי משלחות מיוחדות או באמצעות שגרירויות שוויץ במדינות הנוגעות בדבר.

ועידה מכינה לא-פורמלית שהתקיימה בזינבה ב-5 וב-6 בספטמבר 2000, לפני הוועידה הדיפלומטית, כינסה נציגים מכל המדינות שהן צדדים לאמנות זינבה. בראשה עמד השגריר ניקולס מישל (Michel), מנהל יחידת המשפט הבינלאומי במשרד החוץ השוויצרי; בעקבותיה, קיימו, ב-6 בספטמבר, הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה פגישה לצורך הכנת הוועידה הבינלאומית ה-28; לפגישה זו הגיעו נציגי המדינות והאגודות הבינלאומיות. לאחר פגישות אלה, סברו הרשויות השוויצריות, כי הקרקע הוכשרה להשגת ההסכמה, והחליטו רשמית להזמין את המדינות להשתתף בוועידה הדיפלומטית בנושא הסמל, שנקבעה ל-25 באוקטובר בזינבה.

התייעצויות אינטנסיביות במיוחד התקיימו במהלך חודש ספטמבר 2000, והביאו ליישוב

78 *Convocation: To the Members of the 28th International Conference of Red Cross and Red Crescent, Geneva, Switzerland, 14 November 2000, 12 May 2000, ICRC Archives, file 231-212.1.*

79 *Joint Working Group on the Emblems: Statements by the Chairman, 14 June 2000, ICRC Archives, file 233.2-12.*

מרבית חילוקי הדעות שנותרו לגבי טיטת הפרוטוקול השלישי. כמו כן, הושגה הסכמה לגבי עיצוב שזכה לתמיכה רחבה, לגביו לא נמצא כל זכר לשימוש בינלאומי קודם.

למרות שטרם התקבלה כל החלטה רשמית לגבי שמו של הסמל החדש, הסתמן עד מהרה המונח "הקריסטל האדום" כמונח הטומן בחובו יתרונות שאינם ניתנים להכחשה: הוא זהה בכל שלוש השפות המשמשות את התנועה בפועל ובשפות רבות אחרות; לא מתלווה אליו כל קונוטציה שלילית באף אחת מהשפות הרבות שנבחנו; ראשי התיבות בצרפתית ובאנגלית זהים לאלו של הצלב האדום והסהר האדום; ואחרון-אחרון, גבישים הם סמל לטוהר ושקיפות, והם מזכירים מים, מקור החיים.⁸⁰

בקצרה, פתרון כולל לסוגיית הסמל, כזה שהתקבל על הכל, הן במונחי מהות והן במונחי נוהל, כבר נראה בהישג יד, כאשר אירועי ספטמבר 2000 במזרח התיכון שבו והרחיקו אותם.

לאחר שמעשי איבה חדשים פרצו בחלק זה של העולם, שקלה שוויץ את האפשרות שהתנאים הדרושים לאימוץ הפרוטוקול השלישי לא התקיימו עוד, והחליטה לדחות את הוועידה הדי-פלומטית. מכל מקום, על פי בקשת הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה, הסכימה שוויץ להפיץ את טיטת הפרוטוקול, מיום 12 באוקטובר 2000, על-מנת לאשש את ההתקדמות שכבר הושגה, ולרשום את הנקודות הרבות לגביהן הושגה הסכמה.⁸¹

מאחר שהוועידה הדיפלומטית נדחתה, לא נותרה בידי הוועדה המתמדת כל ברירה אלא לדחות את הוועידה הדיפלומטית ה-28 של הצלב האדום והסהר האדום, שהיתה אמורה להתקיים ב-14 בנובמבר 2000.⁸²

80 במספר מקומות הועלו התנגדויות, לפיהן לקריסטלים שישה צדדים ולפיכך אין להשתמש במונח זה לגבי מרובע. הגם שנכון הדבר, כי לקריסטלים רבים שישה צדדים, קריסטלים אחרים הם בעלי צורת קובייה, במיוחד מלח נתון (סודיום כלוריד), פלואוריד, פיריט וקריסטלי מינרלים רבים אחרים. הוועד הבינלאומי של הצלב האדום אף הקפיד לוודא כי לא יהיה למונח כל קונוטציות שליליות הנובעות מליל הבדולח הידוע לשמצה (Kristallnacht, 9-10 בנובמבר 1938), שבמהלכו העלו הנאצים בתי כנסת רבים באש ושרפו אותם עד היסוד, אלפי חנויות בבעלות יהודית נבזזו, יהודים רבים נרצחו או נפצעו ו-20,000 אחרים נעצרו. בעברית, מכל מקום, הוקצה לפגורום מסוים זה המונח "ליל הבדולח", שאין לו כל קשר עם קריסטלים. באנגלית, נודע אירוע זה כ-"Night of the Broken Glass".

81 טיטת הפרוטוקול הנוסף לאמנות זינבה מה-12 באוגוסט 1949 בדבר אימוץ סמל מבחין נוסף (הפרוטוקול השלישי), שהוכנה על ידי הוועד הבינלאומי של הצלב האדום ביעוץ הפדרציה הבינלאומית של אגודות הצלב האדום והסהר האדום, מה-12 באוקטובר 2000, נספח לחוברת שלנו:

Towards a Comprehensive Solution to the Question of the Emblem, revised fourth edition, ICRC, Geneva, April 2006, pp. 86-96.

בסופה של הוועידה הדיפלומטית שהתקיימה בזינבה מה-5 עד 8 בדצמבר 2005, אומץ הפרוטוקול השלישי בסופו של דבר ללא שינוי בטקסט באנגלית. גם יתר הגרסאות, בשפות אחרות, אומצו ללא שינוי מלבד תיקונים לשוניים כלשהם. הפרוטוקול השלישי נספח למאמר זה (נספח מס' 9).

82 *Postponement of the Conference: To the Members of the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent*, Geneva, 19 October 2000, ICRC Archives, file 231-22.

6. מועצת הנציגים של 2001 ו-2003 והוועידה הבינלאומית ה-28 של הצלב האדום והסהר האדום

מאחר שהמדינות החברות בליגה הערבית והמדינות החברות בארגון הוועידה האיסלאמית ביקשו שההייה של המשא ומתן לגבי אימוץ פרוטוקול נוסף שלישי לאמנות זינבה כל עוד נמשכים העימותים במזרח התיכון, הושהה התהליך הדיפלומטי בפועל במשך ארבע שנים.

ואולם, הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה הבינלאומית המשיכו בהתייעצויות עם המשלחות הקבועות של מדינות שונות בזינבה, ואספו הערותיהם לגבי טיוטת הפרוטוקול השלישי ולגבי עתיד התהליך. הפרזנטציות שלהם אף הבטיחו, כי ממשלות הבינו שעבור התנועה נותרה סוגיית הסמל בעדיפות גבוהה. ההתייעצויות הראו כי טיוטת הפרוטוקול השלישי הנוסף, כפי שהיתה ב-12 בנובמבר 2000, נתקבלה באופן רחב כבסיס לדיון שיאפשר חידוש המשא ומתן כשהנסיבות יאפשרו זאת. נציגי מדינות רבות אמרו שתקוותם היא כי יימצא פתרון שניתן יהיה לאמצו בהסכמה.

בנוסף, הועלתה סוגיית הסמל על סדר היום של מושבי נובמבר 2001 ונובמבר 2003 של מועצת הנציגים ושל הוועידה הבינלאומית ה-28 של הצלב האדום והסהר האדום. מועצת הנציגים שהתכנסה בזינבה מה-11 עד ה-14 בנובמבר 2001, קיבלה בהסכמה החלטה חשובה לפיה מועצת הנציגים:

- ציינה לשבח את המאמצים שנעשו על-ידי קבוצת העבודה המשותפת בעניין הסמל;
- אישרה כי תכליתה מציאת פתרון כולל לסוגיית הסמל;
- ציינה כי אימוץ סמל נוסף, נטול כל קונוטציה פוליטית, לאומית או דתית מכל סוג שהוא יוביל לחיזוק ההגנה על קורבנות מלחמה ומצבי אלימות אחרים;
- ציינה כי טיוטת הפרוטוקול השלישי הנוסף לאמנות זינבה, שנערך על-ידי הוועד הבינלאומי של הצלב האדום בהתייעצות עם הפדרציה הבינלאומית, ואשר הופץ ב-12 באוקטובר 2000 על-ידי שווייץ, מהווה בסיס עבודה מקובל לחידוש המשא ומתן כאשר הנסיבות יתירו זאת;
- הביעה את רצונה כי ועידה דיפלומטית שתכונס במטרה לאמץ את הפרוטוקול השלישי תתכנס מיד לכשיצביעו הנסיבות על סיכויים טובים להגעה להסכמה;
- הזמינה את הפדרציה הבינלאומית ואת הוועד הבינלאומי של הצלב האדום לנקוט בכל היוזמות האפשריות, שתכליתן שיתוף פעולה - בעיקר בתחום האופרטיבי - עם האגודות הלאומיות שטרם הוכרו;

- דרשה מהוועדה המתמדת להמשיך את ההתייעצויות במטרה למצוא פתרון כולל לסוגיית הסמל על בסיס העבודה שכבר נעשתה.⁸³

לרוע המזל, בין התכנסויות מועצת הנציגים בנובמבר 2001 והפגישות הסטטוטוריות בדצמבר 2003, לא התבהרו שמי הבמה הבינלאומית העכורים. הפצצות בבאלי, ריאד, קזבלנקה ואיס-טנבול, המלחמה באפגניסטן ובעירק, ומעל לכל, העימותים הנמשכים בשטחים הכבושים, יצרו אווירה כללית שלא התאימה לפתרון סוגית הסמל.

לפיכך, התכנסו מועצת הנציגים בנובמבר 2003 והוועידה ה-28 של הצלב האדום והסהר האדום באווירה טעונה. ואולם, הדיונים על הסמל היו רגועים והגיוניים ככל שניתן היה לצפות בנסיבות. למרות הבדלי ההשקפות והרגשות המלווים את הסוגיה, הפגינו המשתתפים העיק-ריים בדיון רמת מתינות שאיפשרה אימוצן של שתי החלטות משמעותיות בהסכמה: החלטה 5 של מועצת הנציגים והחלטה 3 של הוועידה הבינלאומית, בהן אימצה האחרונה את החלטת הראשונה.

באמצעות החלטה מס' 5, מועצת הנציגים:

- קיבלה בברכה את ההתקדמות שהושגה מאז הוועידה הבינלאומית ה-27, במיוחד את ניסוח הצעת נוסח הפרוטוקול השלישי הנוסף לאמנות זינבה בדבר הסמל (12 באוקטובר 2000);
 - הביעה צערה הרב לנוכח התפתחויות שלא איפשרו להגיע לתוצאתו המצופה של התהליך, עם אימוצה של הצעת נוסח הפרוטוקול השלישי הנוסף;
 - הדגישה את הדחיפות שבתגבור אמצעים להגנת קורבנות מלחמה, צוותים רפואיים ועו-בדים הומניטריים בכל הנסיבות, וחשיבותו בהקשר זה של הפרוטוקול השלישי הנוסף המוצע; ו-
 - ביקשה מהוועדה המתמדת להוסיף ליתן עדיפות גבוהה, מיד לכשהנסיבות יתירו זאת, להבטחתו של פתרון מקיף ובר קיימא לסוגית הסמל, בשיתוף עם ממשלת שוויץ כמופקדת על אמנות זינבה ועם ממשלות אחרות ומרכיבים אחרים של התנועה הנוגעים בדבר, על בסיס הטיוטה המוצעת של הפרוטוקול השלישי הנוסף.⁸⁴
- באמצעות החלטתה מס' 3, שהתקבלה אף היא בהסכמה, אימצה הוועידה הבינלאומית ה-28

83 IRR. No. 845, March 2002, pp. 277-279.

הטקסט של ההחלטה שאומצה ב-14 בנובמבר 2001 על ידי מועצת הנציגים (החלטה מס' 6), מצורפת למאמר זה (נספח 1).

84 Resolution 5 of the Council of Delegates of November 2003, *Report of the Twenty-Eighth International Conference of the Red Cross and Red Crescent*, Geneva, 30 November – 6 December 2003 (hereinafter “*Report of the 28th International Conference*”), p. 9.

נספח למאמר זה (נספח מס' 2).

את החלטת מועצת הנציגים.⁸⁵

הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה הבינלאומית לא שקטו על שמריהם במהלך שנים אלה, והרחיבו את שיתוף הפעולה בינם לבין האגודות הלאומיות הממתינות להכרה - במיוחד עם הסהר האדום הפלשתיני, מגן דוד אדום בישראל ואגודת הצלב האדום באריתריאה - על מנת להעניק לאגודות אלה תחושת שייכות חזקה יותר לתנועה ועל מנת לסלול את הדרך לשילובן בתנועה מיד לכשיוסרו המכשולים המונעים הכרה רשמית בהן; הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה אף עודדו את פיתוחו של שיתוף פעולה דו-צדדי בין אגודות לאומיות אחרות לבין אלו שלא זכו להכרה.⁸⁶

ד"ר קרלוס גרוזמן, ראש משלחת מגן דוד אדום, הדגיש בוועידה הבינלאומית ה-28 את שיתוף הפעולה המתרחב בין האגודה הלאומית הישראלית לבין מרכיביה האחרים של התנועה: "היח-סים בין מגן דוד אדום בישראל לבין התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום עברו תקופה של צמיחה ושינוי עמוקים מאז הוועידה הבינלאומית האחרונה ב-1999. כתוצאה ישירה מהחלטתה האסטרטגית של התנועה לפתח קשרים עם מגן דוד אדום נוצרו קשרים ושיתוף הפעולה בשטחי פעילות שונים השתפר... תקוות מגן דוד אדום היא שהתנועה תמשיך בדרך שבחרה על מנת להשיג אוניברסאליות, שהיא מטרה חיונית ובעלת חשיבות עליונה, העו-מדת בראש מעייני התנועה. מגן דוד אדום מעריך מאוד את מאמצי מנהיגות התנועה ואף את מאמציהן של מדינות ואגודות לאומיות השותפות לדרך זו. ארגון מגן דוד אדום מצפה מאוד ליום בו יתקבל סוף-סוף כחבר מן המניין בתנועה." במיוחד, שיבח ד"ר גרוזמן את פתיחתו של משרד קישור של הפדרציה הבינלאומית בתל אביב ואת הסכם שיתוף הפעולה בין מגן דוד אדום לבין הוועד הבינלאומי של הצלב האדום שנחתם ב-9 ביוני 2003.⁸⁷

באמצעות החלטתה מס' 7 בדבר האסטרטגיה של התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום, קראה מועצת הנציגים של נובמבר 2003 לפדרציה הבינלאומית ולוועד הבי-לאומי של הצלב האדום "לקדם יכולות צמיחה של אגודות לאומיות ולהמשיך בשיתוף פעולה אופרטיבי גם עם אגודות לאומיות הממתינות להכרה וקבלה, מתוך מטרה להכין את חברותן

85 Resolution 3 of the 28th International Conference, *Report of the 28th International Conference*, p. 30.

נספח למאמר זה (נספח מס' 4).

86 על מנת לבוא בדרך זו לעזרת הקורבנות האזרחיים של התקפות ועימותים, החליט הוועד הבינלאומי של הצלב האדום לספק תמיכה משמעותית לשירותי רפואת החירום של מגן דוד אדום, המפעיל כמעט את כל שירותי העזרה הראשונה של האוכלוסייה הישראלית. במשך מספר שנים נתן הוועד הבינלאומי של הצלב האדום תמיכה דומה לשירותי רפואת החירום של ארגון הסהר האדום הפלשתינאי. למרות אלימות העימותים במזרח התיכון, שמרו שתי האגודות על מספר ערוצי תקשורת פתוחים ביניהם, והקפידו על קיומו של שיתוף פעולה כלשהו, על מנת לסייע לקורבנות. הוועד הבינלאומי של הצלב האדום אף מקיים שיתוף פעולה הדוק עם שתי האגודות בתחומי פעילות מסורתיים, כגון קידום והפצת המשפט ההומניטרי הבינלאומי, איתור נעדרים וכינונם מחדש של קשרי משפחה.

87 Statement by Dr. Carlos Gruzman, member of the Magen David Adom's National Council, 5 December 2003, *Report of the 28th International Conference*, p. 208.

בתנועה.⁸⁸

בסיוע הצבא השוויצרי, ערך הוועד הבינלאומי של הצלב האדום בדיקות ויזואליות, על-מנת להבטיח כי לסמל החדש יש אותן איכויות ויזואליות של סמלי הצלב האדום והסהר האדום. בנוסף, ערכו הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה מחקר שיקבע מהו השם המתאים ביותר, והסכימו על "הקריסטל האדום", שהתקבלותו התרחבה והלכה.

ואחרון-אחרון, הוועדה המתמדת, שנבחרה על ידי הוועדה הבינלאומית ה-28, הקימה קבוצת עבודה חדשה, שהורכבה מאנשי האגודות הלאומיות של אינדונזיה, אירן, ארה"ב, בריט-ניה, גרמניה, לסוטו, מצרים, סוריה, קניה, הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה. כיו"ר קבוצת העבודה כיהן השגריר פיליפ קוביליה (Cuvillier), חבר בוועדה המתמדת ונציגה המיוחד של הוועדה לסוגית הסמל. מר קובייה ביצע מספר משימות, במיוחד בארצות מזרח תיכוניות, על מנת לבחון את האפשרות להתחיל מחדש את התהליך הדיפלומטי, במטרה לקבל את הצעת נוסח הפרוטוקול השלישי הנוסף.⁸⁹

7. הוועדה הדיפלומטית ואימוצו של הפרוטוקול השלישי הנוסף לאמנות ז'נבה

הסיטואציה החדשה במזרח התיכון בינואר 2005 עוררה את הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, את הפדרציה הבינלאומית ואת הוועדה המתמדת לבקש ששווייץ תחדש את תהליך ההתייעצות הדיפלומטית במטרה לאמץ את הפרוטוקול השלישי. הוועדה השוויצרית הפדרלית מינתה שגריר לשליחות מיוחדת, דידייה פפירטר (Pfirter), לקיום התייעצויות לגבי כינוס הוועידה הדיפלומטית בעניין הסמל.

השגריר פפירטר קיים התייעצויות מקיפות, הן עם הנציגויות הקבועות של מדינות רבות בז'נבה והן בבירות מדינות הנוגעות בדבר באופן ישיר, במיוחד אירן, ארה"ב, ישראל, מצרים, סוריה וסעודיה ועם הרשות הפלשתינית.

במקביל, המשיכו הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, הפדרציה והוועדה המתמדת במאמ-ציהם במטרה להסב תשומת לב לחשיבות שהתנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום מעניקה למציאת פתרון לסוגיה זו.

88 Resolution 7 of the Council of Delegates of November 2003, paragraph 3, *Report of the 28th International Conference*, pp. 9-10.

נספח למאמר זה (נספח מס' 3).

89 Council of Delegates, Seoul, 16-18 November 2005, *Report on the Emblem*, Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, September 2005.

ב-12 וב-13 בספטמבר 2005, פתחה שווייץ בהתייעצויות בלתי-פורמליות שכל המדינות שהן צדדים לאמנות זינבה הוזמנו לטול בהן חלק. מדינות רבות הביעו תקווה ששווייץ תכנס את הוועידה הדיפלומטית בעניין הסמל בהקדם האפשרי, ושהצעת הפרוטוקול השלישי הנוסף לאמנות זינבה תתקבל ללא תיקונים. המדינות החברות בליגה הערבית והמדינות החברות בארגון הוועידה האיסלאמית טענו כי טרם הגיע העת לכנס את הוועידה, וכי קודם לכן יש לתת לשאלות מסוימות מענה. את ההתייעצויות סיכם היו"ר, השגריר בליזי גודֶה (Godet), נציג קבוע של שווייץ במשרד האו"ם ובארגונים בינלאומיים אחרים בזינבה, בהכרזה ולפיה שווייץ מתעתדת לכנס את הוועידה הדיפלומטית לפני סוף שנת 2005, אך תמשיך בהתייעצויותיה במטרה למצוא פתרונות לשתי בעיות שהצטיירו במהלך הדיונים כמשמעותיות:

- השימוש הטריטוריאלי בסמל;
- ההיקף הגיאוגרפי של הפעילויות המבצעיות ושל יכולות האגודות הלאומיות, בהתאם לחוקי התנועה וכלליה.⁹⁰

חברת המועצה הפדרלית, מישלין קאלמי-ריי (Calmy-Rey), שרת החוץ של הקונפדרציה השווייצרית, ערכה התייעצויות בדרג המדיני לרגל הוועידה הכללית של האו"ם בניו יורק ובשליחות למזרח התיכון, בעטייה הגיעה ספציפית לקהיר, תל אביב רמאללה וביירות.

בנוסף, ניהל השגריר פפירטור, בתמיכת הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה, משא ומתן שהסתיים בהסכם שיתוף פעולה בין מגן דוד אדום לבין הסהר האדום הפלשתיני. נשיאי שתי האגודות חתמו על ההסכם בראשי תיבות בסיאול, שם השתתפו בפגישת מועצת הנציגים, ב-16 בנובמבר 2005, וחתמו עליו בזינבה ב-28 בנובמבר 2005. ההסכם נערך לשם הבהרת יחסי הגומלין בין שתי האגודות, לאפשר את אימוץ הצעת הפרוטוקול השלישי ולסלול את הדרך לחברותן של שתי האגודות בתנועה.⁹¹

בפגישתם בסיאול, שנערכה מה-16 עד ה-18 בנובמבר 2005, אימצה מועצת הנציגים בהסכמה החלטה חשובה שבה המועצה:

- מקדמת בברכה את ההישגים שהושגו מאז הוועידה הבינלאומית ה-28 במיוחד על ידי ממשלת שווייץ, כמפקדת על אמנות זינבה, שהובילו לכינוס הוועידה הדיפלומטית ב-5 בדצמבר 2005, שנועדה לשם אימוץ הצעת הפרוטוקול השלישי הנוסף לאמנות זינבה בנושא הסמל;
- עודדה אגודות לאומיות לפנות לממשלותיהן, על מנת להדגיש בפניהן את הצורך ליישב בוועידה הדיפלומטית את סוגיית הסמל, באמצעות קבלת הצעת הפרוטוקול השלישי;

90 Closing statement by the Chair (unofficial translation of the French original), 13 September 2005.

91 Memorandum of Understanding between Magen David Adom in Israel and the Palestine Red Crescent Society, and Agreement on Operational Arrangements, signed in Geneva on 28 November 2005.

- ביקשה מהוועדה המתמדת, מהוועד הבינלאומי של הצלב האדום ומהפדרציה לנקוט בחיפוף בצעדים הדרושים ליישום הפרוטוקול השלישי לאחר אימוצו, במיוחד לשם הבטחת מימוש מלא של עקרון האוניברסליות של התנועה בהקדם האפשרי.⁹²

למרות שארבע אגודות לאומיות הודיעו כי יש להן הסתייגויות, הן בחרו שלא להתנגד לטיוטת ההחלטה, שהתקבלה בהסכמה.

ב-28 בנובמבר 2005, חתמו ד"ר נועם יפרח, יו"ר מועצת המנהלים של מגן דוד אדום, ומר יוניס אל-חאטיב (Al-Khatib), נשיא אגודת הסהר האדום הפלשטיני, בזינבה, בנוכחותן של גבי קאלמי-ריי ושל דמויות ציבוריות רבות אחרות, על ההסכם שנחתם בסיאול בראשי תיבות ב-16 בנובמבר 2005, ואף על הסכם אופרטיבי ליישום ההשלכות המעשיות של סעיפים מסוימים של ההסכם שנחתם בסיאול בראשי תיבות. ראשי שתי אגודות הסיוע אישרו בהוד-מנות זו את ציפיותיהם כי שתי האגודות הלאומיות יוכלו לקבל חברות מלאה בתנועה באותו זמן אם אפשרי הדבר.⁹³

לרוע המזל, הניסיונות להגיע לידי הסכם דומה בין אגודת הסהר האדום הערבית הסורית ומגן דוד אדום לפני פתיחת הוועידה הדיפלומטית לא צלחו.

שוויץ כינסה את הוועידה הדיפלומטית וקיימה אותה בזינבה מה-5 בדצמבר ועד ה-8 בדצמבר 2005. השגריר בליז גוֹדֶה ישב בראשה. בנאומה במעמד הפתיחה של הוועידה הדיפלומטית, הדגישה גבי קאלמי-ריי את הצורך לחזק את ההגנה על קורבנות מלחמה, מאחר שניתנו לסמ-לים הקיימים פרשנויות שהובילו לעיתים קרובות מידי לכך שהסמלים לא כובדו ולמותם של אנשי צוות רפואי ועובדי סיוע. שרת החוץ הזכירה כי הוועידה הבינלאומית ה-28 של הצלב האדום והסהר האדום, שהתקיימה בזינבה בדצמבר 2003, ביקשה כי תוסיף להינתן עדיפות גבוהה להבטחתו, מיד לכשיאפשרו זאת הנסיבות, של פתרון מקיף ובר-קיימא לבעיית הסמל על בסיס הצעת הפרוטוקול השלישי הנוסף.

גבי קאלמי-ריי אף הזכירה את ההסכם שנחתם ב-28 בנובמבר 2005 על ידי ראשי הסהר האדום הפלשטיני ומגן דוד אדום וציינה את ציפיית שתי האגודות הלאומיות כי חתימת ההסכם תאפשר את אימוץ הצעת הפרוטוקול וקבלתן של שתי האגודות לתנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום. ואחרון-אחרון, הדגישה גבי קאלמי-ריי את נחישות המופקדת

92 Council of Delegates, Seoul, 16-18 November 2005. "Draft Resolution: Follow-up to Resolution 5 of the Council of Delegates in 2003, Emblem," Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent, Seoul, November 2005; *IRRC*, No. 860, December 2005, p. 768.

החלטה 5 של מועצת הנציגים מנובמבר 2005 נספחת למאמר זה (נספח מס' 5).

93 Memorandum of Understanding between Magen David Adom in Israel and the Palestine Red Crescent Society, and Agreement on Operational Arrangements, signed in Geneva on 28 November 2005; declarations by Dr. Noam Yifrach, Chairman of the Executive Committee of the Magen David Adom and by Mr. Younis al-Khatib, President of the Palestine Red Crescent Society, 28 November 2005.

על האמנות לעשות כמיטב יכולתה להבטחת ההסכמה הרחבה ביותר האפשרית, וביקשה כי אווריה של נכונות לפשרה תנחה את מהלכי הוועידה. היא הביעה תקווה כי הוועידה תשכיל לאמץ את הפרוטוקול בהסכמה ותמשיך בזה את המסורת שאפיינה את פעולות הקהילייה הבינלאומית בחקיקה בתחום המשפט ההומניטרי הבינלאומי.⁹⁴

נשיא הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, מר יעקב קלנברגר (Kellenberger), העלה בפני הוועידה הדיפלומטית את ההחלטה שהתקבלה מספר ימים לפני כן על ידי מועצת הנציגים בסיאול, וחזר על ציפיית התנועה כי קהילת המדינות תיצור מכשיר חדש שיאפשר לחזק את ההגנה על קורבנות מלחמה ולהגיע סוף-סוף לאוניברסאליות שהתנועה מייחלת לה, והמהווה אחד מעקרונותיה הבסיסיים.⁹⁵

בדיון נטלו חלק מעל 50 משלחות. רובן המכריע של משלחות אלה ציינו את הצורך להגיע לפתרון מקיף לסוגיית הסמל, ונתנו תמיכתם להצעת הפרוטוקול השלישי. מספר נציגים ביקשו כי הפרוטוקול יאומץ בלא שינוי במהלך הוועידה. מספר מצומצם יותר של משלחות, הזכירו את המצב במזרח התיכון וטענו כי אין זה הזמן עדיין ליישוב הסוגיה. הם אותתו בכך כי הם מתנגדים לאימוץ הפרוטוקול. רוב-רובו של הדיון נסב על המצב במזרח התיכון ובמיוחד ברמת הגולן הכבושה על ידי ישראל מאז 1967. המשלחות אף התייחסו לתיקוני הצעת הנוסח שהוצעו על ידי תימן ופקיסטן, בתמיכת המדינות החברות בארגון הוועידה האיסלאמית.

לאחר הצהרות מפי נציגי מדינות, הזמין יו"ר הוועידה את הנציגים של הסהר האדום הפלש-תיני, הסהר האדום הערבי הסורי, מגן דוד אדום, הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה הבינלאומית על מנת להיוודע מהן ציפיותיהם. נציגי הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפד-רציה הדגישו כי למרות שהסמל הנוסף נזכר בהצעת הפרוטוקול כ"סמל הפרוטוקול השלישי", הכינוי "קריסטל אדום" החל להשתרש ויאושר בבחינתם מחדש של חוקי התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום. הם אף ציינו כי הם מקווים כי בקרוב יוכלו לקבל בברכה הן את הסהר האדום הפלשתיני והן את מגן דוד אדום כחברים מן המניין בתנועה.

לצד הדיון הכללי, התקיימו משאים ומתנים נמרצים במטרה להגיע להסכמה בין הסהר האדום הערבי הסורי ומגן דוד אדום, שיתבסס על ההסכם מה-28 בנובמבר 2005 בין הסהר האדום הפלשתיני לבין מגן דוד אדום, או שה משא ומתן יתקיים באמצעות חילופי מכתבים. מאחר שאי אפשר היה לקיים מגעים דו-צדדיים בין המשלחות הנוגעות בדבר ישירות, התקיים המשא ומתן בצורת "שיחות שליחים" הודות לשירות הטוב שסיפקו המופקדת על האמנות ומשלחות שונות.

בתום הדיון הכללי, שבו גב' קאלמי-ריי ומר קלנברגר ופנו לוועידה בעתירה לנכונות לפשרות, והדגישו לאחר שלושה ימים של הליכים אינטנסיביים שעברו כמעט ללא הפרעה, את חשיבות

94 נאום הפתיחה של גב' קאלמי-ריי נספח למאמר זה (נספח מס' 6).

95 הערות הפתיחה של מר קלנברגר נספחים למאמר זה (נספח מס' 7).

אימוץ הצעת הפרוטוקול.

בשם קבוצה קטנה של נציגים, הגיש ראש המשלחת הצביליאנית הצעה חדשה: לאמץ את טיוטת הפרוטוקול השלישי כמות שהיא, ובו בזמן לאמץ פסקאות שיוכנסו לכתב הסופי של הוועידה הדיפלומטית, שיזכירו את ההסכם שנחתם ב-28 בנובמבר 2005 בין מגן דוד אדום לבין הסהר האדום הפלשתיני, ויקראו להסכם דומה בין הסהר האדום הערבי הסורי לבין מגן דוד אדום. על פי הצעה זו, נוסח הצעת הפרוטוקול והסעיפים אותם יש להכניס לכתב הסופי יאומצו בפעולה אחת. ואולם, פתרון זה לא התקבל.

למרות משא ומתן מתמשך, ישיבות לילה ושירותיהם המועילים של ראשות הוועידה ושל מספר משלחות, ניכר היה כי לרוע המזל לא היתה כל אפשרות להגיע להסכמה. לפיכך נדרשה הצבעה ראשונה שנסבה על התיקונים שהוצעו על ידי תימן ופקיסטן בשם המדינות החברות בארגון הוועידה האיסלאמית. לאחר פגישת הוועדה הכללית של הוועידה, הבהיר ראש המשלחת הפקיסטנית, שדיבר בשם מדינות אלה, כי אין הם מתנגדים לכך שהוועידה תגיע להחלטה בדבר כלל תיקונים אלה בבת אחת. משהובאו להצבעה מתגלגלת נדחו תיקונים אלה ברוב של 72 נגד 35 בעד, ו-29 נמנעות.⁹⁶

הוועידה המשיכה ואימצה את הפרוטוקול השלישי ברוב של 98 בעד, 27 נגד ו-10 נמנעות.⁹⁷

בהסברים להצבעה שבאה בעקבותיה, הביעו מספר משלחות צערן על כך שהפרוטוקול השלישי התקבל מתוקף רוב בהצבעה, ועל כך שהקהילה הבינלאומית נחלקה בדעותיה לגבי אמנה בנושא משפט הומניטרי הבינלאומי. יחד עם זאת, חלק מהמשלחות שהצביעו נגד אימוץ הפרוטוקול השלישי היו להוטות להדגיש כי התנגדותן לא כוונה כנגד הצעת הפרוטוקול, אלא נבעה מהעיתוי ומהמצב במזרח התיכון. אחרות טענו כי למרות שהצביעו נגד אימוץ הפרוטוקול השלישי יכבדו מדינותיהן את הסמל המבחין החדש אם יאומץ על ידי מדינות אחרות.

למרות השעה המאוחרת, חתמו 27 ראשי משלחות על הפרוטוקול השלישי הנוסף לאמנות זינבה במהלך הטקס הקצר, שנערך לאחר נעילת הוועידה הדיפלומטית ב-8 בדצמבר 2005 בשעות הבוקר המוקדמות.⁹⁸

96 *Final Act of the Diplomatic Conference*, paragraphs 18 and 20. The *Final Act* was published in the *IRRC*, No. 861, March 2006, pp. 187-191.

כמו כן נספח למאמר זה (נספח מס' 8).

97 *Ibid*, paragraphs 21 and 23.

הפרוטוקול הנוסף לאמנות זינבה מה-12 באוגוסט 1949, בדבר אימוץ סמל מבחין נוסף (פרוטוקול III) מה-8 בדצמבר 2005, המופיע כנספח למאמר זה (נספח מס' 9), פורסם ב:
IRRC, No. 861, March 2006, pp. 191-196.

98 אוסטריה, איטליה, אקוודור, ארה"ב, בוליביה, בורונדי, בלגיה, בריטניה, גואטמלה, דנמרק, טונזניה, יוון, ישראל, לוקסמבורג, ליכטנשטיין, מדגסקר, מז' טימור, מלטה, נורווגיה, פורטוגל, פרו, צ'ילה, צרפת, קולומביה, קונגו, קוסטה ריקה, שוויץ.

בכתב הסופי של הוועידה נקבע שהוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה יידעו את הוועידה כי סימן "הקריסטל האדום" כבש את מקומו, ויוצג רשמית בוועידה הבינלאומית הבאה של הצלב האדום והסהר האדום.⁹⁹ הוועידה אף ציינה את חתימת מזכר ההבנות בין מגן דוד אדום לישראל לבין הסהר האדום הפלשתיני ב-28 בנובמבר 2005, במטרה לקדם את אימוץ הפרוטוקול השלישי ולסלול את הדרך לכניסת שתי האגודות לתנועה בוועידה הבינלאומית הבאה של הצלב האדום והסהר האדום.¹⁰⁰ ואחרון-אחרון, בכתב הסופי נרשם כי שווייץ הסכימה לעקוב אחר יישום מיזכר ההבנות מה-28 בנובמבר 2005, תוך שיתוף פעולה הדוק עם הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה, ולדווח לוועידה הבינלאומית הבאה של הצלב האדום והסהר האדום.¹⁰¹

8. הוועידה הבינלאומית ה-29 של הצלב האדום והסהר האדום ועדכון חוקי התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום

אימוץ הפרוטוקול השלישי הנוסף לאמנות זינבה היה צעד נחרץ לקראת פתרון מקיף ובר קיימא לסוגיית הסמל, אבל כשלעצמו - לא היווה פתרון לכך. עדיין היה צורך לנקוט בצעד סופי שיאפשר לאגודות לאומיות המחליטות לאמץ את הקריסטל האדום להתקבל לתנועה: עדכון חוקי התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום, הלוקח בחשבון את אימוץ הפרוטוקול השלישי הנוסף ופתיחת הדרך לקבלתן לתנועה של האגודות הלאומיות שיאמצו את הקריסטל האדום.

לפיכך, הטילה הוועדה המתמדת על הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה את האחריות לארגון הוועידה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום ב-29 ביוני 2006.

במכתב מיום 16 בדצמבר 2005, הזמינו הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה את חברי הוועידה להיפגש בזינבה ב-20 ו-21 ביוני 2006.

מטרת הוועידה הבינלאומית ה-29 היתה:

(1) לשקול ולאמץ תיקונים לחוקת התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום בעקבות אימוץ הפרוטוקול השלישי הנוסף לאמנות זינבה ב-8 בדצמבר 2005;

(2) לשקול ולהחליט לגבי השם "הקריסטל האדום" המוצע עבור הסמל המבחין בפרוטוקול

99 *Final Act of the Diplomatic Conference*, paragraph 14.

100 *Ibid*, paragraph 15.

101 *Ibid*, paragraph 16.

השלישי; ו-

3) ליצור מסגרת להכרה באגודת הסהר האדום הפלשתיני ולקבלתה.¹⁰²

על מנת להימנע מדיון ממושך, הוחלט להגביל את הצעות התיקון למינימום נוקשה. כך, נגעו תיקונים אלה לסעיף 3, פסקה 2, וסעיף 4, פסקה 5 לחוקי התנועה.¹⁰³

בהתאם להוראות הפרוטוקול השלישי הנוסף, לא היו תוכניות לשנות את שמות הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, הפדרציה או התנועה.

ואחרון-אחרון, הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, הפדרציה והוועדה המתמדת רצו שהוועדה תשיג את שלוש המטרות העיקריות שלה באמצעות אימוצה של החלטה אחת.¹⁰⁴

לאור הנסיבות יוצאות הדופן שהניעו את כינוסה של הוועדה ה-29, החליטה הוועדה המתמדת שהעיסוקים הרגילים, כולל בחירת חברים לוועדה המתמדת, יידחו לוועדה ה-30, שנערכה בנובמבר 2007.¹⁰⁵

לוועדה הבינלאומית ה-29 קדמו הכנות דיפלומטיות אינטנסיביות. קבוצת התמיכה, שסייעה לוועד הבינלאומי של הצלב האדום, לפדרציה ולוועדה המתמדת ("חברי כסא היו"ר"), נפגשה שלוש פעמים,¹⁰⁶ במטרה לייצג למוסדות המארחים ולי"ר העתידי של הוועדה, הן בנושאים מהותיים והן בנושאים פרוצדוראליים ובענייני השתתפות בוועדה. כמו כן קוימו, בחודשים שהובילו לוועדה, פגישות בלתי פורמאליות רבות שהביאו לכינוסם של חברים בקבוצת התמיכה ונציגים של משלחות קבועות שונות.

כפי שהוכרז בוועדה הדיפלומטית, לא חסכה שוויץ במאמצים ותרמה רבות ליישום מיזכר ההבנות מה-28 בנובמבר 2005. בתמיכת הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה, ערכה שוויץ מספר פגישות בין ראשי אגודות הסיוע הישראליים והפלשתיניים, וערכה פרזנטציות בדרגים גבוהים בקרב הממשלות הנוגעות בדבר, במיוחד בממשלה הישראלית, על מנת להבטיח כי יקוימו כל הוראות המיזכר והנספח (שעסק בהסדרים האופרטיביים). למרות שלא ניתן היה למנוע עיכובים ניכרים בתהליך היישום, אין ספק שהתהליך עצמו קרב בין שתי האגודות

102 *Convocation to the 29th International Conference of the Red Cross and Red Crescent*, 16 December 2005, Geneva, ICRC – International Federation.

103 Proposed amendments to the Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement, 16 December 2005, annex to the Convocation to the 29th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, 16 December 2005, Geneva, ICRC – International Federation.

104 Twenty-Ninth Conference of the Red Cross and Red Crescent, *Draft resolution (REV 2)*, presented jointly by the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, the International Committee of the Red Cross and the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent, 18 June 2006.

105 *Convocation to the 29th International Conference of the Red Cross and Red Crescent*, 16 December 2005, Geneva, ICRC – International Federation.

והביא לשיפור שיתוף הפעולה המבצעי ביניהן. הישג זה היה ניכר עוד יותר לאור העובדה שבמקביל, הסביבה הפוליטית הוסיפה להידרדר.¹⁰⁷

הוועדה המשותפת של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה הבינלאומית לחוקות של האגודות הלאומיות קיימה דיאלוג נמשך עם מגן דוד אדום והסהר האדום הפלשתיני כדי לסייע לשתי האגודות להבטיח כי חוקיהן יעמדו בדרישות הקבועות בחוקי התנועה, ובמיוחד התנאים להכרה באגודות לאומיות חדשות.¹⁰⁸ ב-27 באפריל 2006, בחנה אסיפת הוועד הבינלאומי של הצלב האדום את חוקי שתי האגודות, ובהתחשבה בחוות הדעת החיובית שניתנה כבר על ידי הוועדה המשותפת, הסמיכה את נשיא הוועד הבינלאומי של הצלב האדום להכריז על הכרה בשתי האגודות, בתנאי שהוועדה הבינלאומית ה-29 תאמץ את הצעות תיקוני החוק של התנועה ואת המסגרת החיונית להכרה בסהר האדום הפלשתיני.¹⁰⁹

יתר על כן, הוועד הבינלאומי של הצלב האדום נקט בצעדים להקמת מוסד רפואי בגולן הכבוש, כפי שהסכים לעשות בוועידה הדיפלומטית.¹¹⁰

ואחרון-אחרון, גבי קלמי-ריי שבה לירושלים, כפי שעשתה ערב הוועידה הדיפלומטית, שם נפגשה עם אנשי קשר ישראלים ופלשתינאים.

בהתאם לחוקי התנועה, התכנסה מועצת הנציגים ב-19 ביוני 2006. תפקידה האחד היה להכין את הוועידה הבינלאומית שנפתחה למחרת. בעקבות מסורת בת למעלה ממאה שנה, בחרה המועצה את נשיא הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, מר יעקב קלנברגר, כיו"ר שלה. מר תום בוקורו (Bukuru), נשיא אגודת הצלב האדום האוגנדי נבחר כסגן היו"ר. המועצה אימצה, ללא כל דיון, את סדר יומה של הוועידה ואת הרשימה המוצעת של בעלי התפקידים שנבחרו (יו"ר, סגן יו"ר, מזכ"ל וסגן מזכ"ל).¹¹¹

הוועידה הבינלאומית ה-29 נפתחה ביום שלישי, ה-20 ביוני 2006, בנוכחות 1,083 נציגים

107 Swiss Federal Department of Foreign Affairs, Implementation of the Memorandum of Understanding and the Agreement on Operational Arrangements between the Magen David Adom in Israel and the Palestine Red crescent Society signed on 28 November 2005, *Monitoring Report of Switzerland*, 29th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, 20-21 June 2006.

108 תנאים אלה מפורטים בסעיף 4 לחוקי התנועה:

Handbook, op. cit., pp. 421-422.

109 ICRC Archives, *Procès-verbaux de l'Assemblée du CICR* (ICRC Assembly summary reports), meetings of 26 and 27 April 2006, item 10.

110 ICRC Golan Emergency and Diagnostic Center, 2 June 2006.

111 Twenty-ninth International Conference of the Red Cross and Red Crescent, 20-21 June 2006, *Agenda and Programme, adopted by the Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement*, Resolution 1, 19 June 2006. Twenty-ninth International Conference of the Red Cross and Red Crescent, 20-21 June 2006, *Proposal of Persons to Fill Posts at the 29th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, endorsed by the Council of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement*, Resolution 2, 19 June 2006.

שייצגו 150 ממשלות, 177 אגודות לאומיות, את הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, את הפדרציה הבינלאומית ו-46 משקיפים.

בדברה בשם המדינה המארחת, הדגישה גבי קלמי-ריי את שתי מטרות הוועידה: לחזק את ההגנה הניתנת לקורבנות מלחמה, ולאפשר לתנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום להגיע לכדי אוניברסאליות עם קבלתן של אגודות הסיוע הישראלית והפלשתינית. היא אף הטעימה את שיתוף הפעולה ההדוק שפיתחו שתי האגודות למרות העלייה החדה במתח באזור, באומרה שהדבר מוכיח עד כמה הן ראויות להתקבל בתנועה כחברות מן המניין. ואחרון-אחרון, גבי קלמי-ריי הביעה את התקווה שהוועידה תגמל את המאמצים הבלתי פוסקים להביא לסיומו המוצלח של הדיון המתמשך בעניין הסמלים בהם ייעשה שימוש על פי אמנות זינבה.¹¹²

לאחר מכן הוקראו למשתתפים העקרונות היסודיים של התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום.

בהתאם להצעת מועצת הנציגים, בחרה הוועידה הבינלאומית ה-29 לתפקיד היו"ר את ד"ר מוחמד אל-חאדיד (Al-Hadid), נשיא אגודת הסהר האדום הירדנית ונשיא הוועדה המתמדת. כמו כן, נבחרו ליו"ר ארבעה סגנים: גבי מנדיצה קאלאקו-וויליאמס (Kalako-Williams), נשיאת אגודת הצלב האדום הדרום-אפריקאית, סנטור ריצ'ארד גורדון (Gordon), נשיא הצלב האדום הלאומי הפיליפיני, השגריר חואן מארטאביטי (Martabit), נציגה הקבוע של צ'ילה, והשגריר ווגר כ. סטרוממן (Strommen), נציגה הקבוע של נורווגיה. השגריר כריסטוף בוב (Bubb) משווייץ נבחר לתפקיד המזכ"ל, ומר אוליבייה דור (Durr) מהוועד הבינלאומי של הצלב האדום ומר פרנק מורהאוואר (Mohrhauser) מהפדרציה הבינלאומית, נבחרו כסגני המזכ"ל.

מייד עם פתיחת הוועידה, הטילו מספר נציגים ספק בלגיטימיות שלה, וטענו שאי אפשר לתקן את חוקי התנועה כך שהוראות הפרוטוקול השלישי יילקחו בחשבון לפני שזה האחרון ייכנס לתוקף.¹¹³ יתר על כן, הנציגים הקבועים של תוניסיה ופקיסטן הזכירו למשתתפים שמספר הצעות תיקון לטיטה הוגשו לוועידה מטעם המדינות החברות בליגה הערבית והמדינות החברות בארגון הוועידה האיסלאמית.¹¹⁴

112 Swiss Federal Department of Foreign Affairs, statement by Federal Councillor Micheline Calmy-Rey on the opening of the 29th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, 20 June 2006. ICRC Archives, file B AI 2006 231-16.

113 בהתאם לסעיף 11, פסקה 1, לפרוטוקול השלישי, אמור היה זה האחרון להיכנס לתוקף שישה חודשים לאחר שהופקדו שני מכשירי האישור או קבלת הפרוטוקול. מאחר שנורווגיה אישרה אותו ב-13 ביוני 2006 ושווייץ ב-14 ביולי 2006, נכנס הפרוטוקול השלישי לתוקף ב-14 בינואר 2007. נכון ל-31 בדצמבר 2006, חתמו 84 מדינות על הפרוטוקול השלישי ותשע אישרו אותו, קרי, איסלנד, בולגריה, הולנד, הונג-ריה, הונדורס, הפיליפינים, נורווגיה ושוייץ.

114 Proposal from the governments of Pakistan and Tunisia, 29th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Amendments to the draft resolutions of 9 June 2006, 18 and 19 June 2006.

בעקבות החלטת היו"ר הועלו נקודות אלה בפני לשכת הוועידה,¹¹⁵ אשר קיבלה שתי חוות דעת משפטיות. חוות הדעת הראשונה, שהוגשה על ידי הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, הפדרציה הבינלאומית, הצלב האדום הבריטי ושוויץ, כמדינה המופקדת על אמנות ז'נבה והפ-רוטוקולים שלהן, הגיעה למסקנה שהוועידה התכנסה באורח לגיטימי וכי, מאחר שהפרוטוקול השלישי נחתם על ידי למעלה מ-60 מדינות, לא היה צורך להמתין עד לכניסתו לתוקף לפני נקיטה בצעדים ליישום.¹¹⁶ חוות הדעת השנייה, שהוגשה על ידי הקבוצה הערבית וארגון הוועידה האיסלאמית, הגיעה למסקנה שאין לדיונים אלה של הוועידה תוקף, מאחר שהפ-רוטוקול השלישי טרם נכנס לתוקף.¹¹⁷ הלשכה החליטה כי שתי חוות הדעת ייכללו בדוח על הוועידה, וכי התיקונים להצעת ההחלטה שהוגשו על ידי הפדרציה, הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והוועדה המתמדת ייבחנו במסגרת קבוצת משא ומתן, שבראשה יעמוד השגריר סטרומן, סגן היו"ר הוועידה.

מרגע שהתקבלה החלטה זו, שבה הוועידה וחיידשה עבודתה בהתאם לסדר היום שהוצע על ידי מועצת הנציגים.

השגריר פיליפ קובילייה, נציגה המיוחד לעניין הסמל של הוועדה המתמדת, דיווח לוועידה על אודות העבודה שביצעה הוועדה במטרה להגיע לפתרון מקיף ובר קיימא לסוגיית הסמל, בהתאם למנדט שקיבלה מהוועידה הבינלאומית ה-28 של הצלב האדום והסהר האדום. בהדגישו כי השלמת תהליך שהוחל בו מספר שנים קודם לכן מונחת לפתחה של הוועידה הבינלאומית ה-29, הזכיר מר קובילייה למשתתפים על אודות הצעדים השונים שכבר ננקטו. ראשית, הוועידה התכנסה בהתאם להחלטה 5 של מועצת הנציגים שנועדה בסאול בשנת 2005, ובקשה מהוועדה המתמדת, הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה לנקוט "בדחיפות בצעדים הנחוצים להענקת אפקטיביות לפרוטוקול השלישי לאחר אימוצו, במיוחד כדי להבטיח את השגת עקרון האוניברסאליות של התנועה בהקדם האפשרי."¹¹⁸ ואחרון-אחרון, הביע מר קובילייה תקווה כי הוועידה תשיג את מטרתה ותסלק את המכשלות האחרונות בהסכמה, כראוי לתנועה המונחית על ידי עקרון האחדות.¹¹⁹

115 בנוסף על היו"ר, סגן היו"ר, המזכ"ל וסגני המזכ"ל, כללה הלשכה את נשיאי הוועד הבינלאומי של הצלב האדום והפדרציה הבינלאומית.

116 *Legal opinion on the question of whether the Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement can be amended before the Third Additional Protocol has entered into force*, 20 June 2006. ICRC Archives, file B AI 2006 231-151.

117 *Legal position of the Arab group and the Organisation of the Islamic Conference relative to the item on the amendment of the Statutes of the Movement*, 21 June 2006. ICRC Archives, file B AI 2006 231 121/3.

118 Council of Delegates, Seoul, November 2005, Resolution 5, *IRRC*, No. 860, December 2005, p. 768. החלטה מס' 5 של מועצת הנציגים בנובמבר 2005 נספחת למאמר זה (נספח 5).

119 Twenty-ninth International Conference of the Red Cross and Red Crescent, statement by Ambassador Philippe Cuvillier, the Standing Commission's special representative on the emblem, 20 June 2006, ICRC Archives, file B AI 2006 231-16.

לאחר מכן, דיווח מר יעקב קלנברגר על המתקן הרפואי שהוועד הבינלאומי של הצלב האדום הציע להקים בגולן הכבוש לאחר היועצות ברשויות, ברופאים ובנציגים של האוכלוסייה הנו-געת בדבר,¹²⁰ והשגריר פֶּרִיטֶר דיווח על הפרזנטציות שעשתה שווייץ כדי להבטיח את יישומו של מיזכר ההבנות עליו חתמו ראשי מגן דוד אדום והסהר האדום הפלשתיני ב-28 בנובמבר 2005.¹²¹

בדיון הכללי נטלו חלק 43 משלחות. חלקן הביעו תמיכתן להצעת ההחלטה שהגישה הוועדה המתמדת, וביקשו מהוועדה לנקוט בצעדים הדרושים לקבלתן לתנועה ללא דיחוי של אגודות הסיוע מגן דוד אדום והסהר האדום הפלשתיני. אחרות הביעו התנגדותן להצעת ההחלטה ובי-קשו שהוועדה תיָחָה, ועוד אחרות הביעו דעתן על התיקונים להצעה שהגישו תוניסיה ופקי-סטן בשם המדינות החברות בליגה הערבית והמדינות החברות בארגון הוועידה האיסלאמית. במקביל, ניהלו השגריר מארטביט והשגריר סטרומן, סגן נשיא הוועידה, משא ומתן בלתי רשמי במטרה להגיע להסכמה על נוסח המוצע של החלטה והצעות התיקון.

ואולם, מרגע שהוועידה סיימה את הדיון הכללי - שבמהלכו המשיך המשא ומתן ללא הפרעות כלל - עדיין לא נראה באופק כל פתרון של פשרה, שעשוי היה להביא להסכמה. בדיווחו לוועידה על עבודת קבוצת הייעוץ הבלתי רשמית, הודה השגריר סטרומן שלמרות מאמציה האדירים של הקבוצה, נכשל המשא ומתן.

כתוצאה מכך, עברה הוועידה להצבעה. בהתאם לכלל 20, פסקה I, לכללי הפרוצדורה של התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסהר האדום,¹²² ראשית העלה היו"ר להצבעה את התיקונים להצעת ההחלטה שהוגשה מטעם המדינות החברות בליגה הערבית והמדינות החברות בארגון הוועידה האיסלאמית.

לבקשת 10 משלחות, נערכה ההצבעה בהיפקדות. התיקונים להצעה נידחו ב-191 כנגד 73, ו-43 נמנעים.

לאחר מכן העלה היו"ר להצבעה את הצעת ההחלטה שהוגשה על ידי הפדרציה, הוועד הבי-נלאומי של הצלב האדום והוועדה המתמדת, שוב בהיפקדות לבקשת 10 משלחות. הצעת ההחלטה התקבלה ביחס של 237 קולות בעד, 54 נגד ו-18 נמנעים.¹²³

120 "Majdal Shams Hospital" project, occupied Golan: ICRC statement, *Statement to the 29th International Conference of the Red Cross and Red Crescent by ICRC President Dr Jakob Kellenberger, 20 June 2006, on the establishment of an emergency and diagnostic centre at Majdal Shams* (<http://www.gva.icrc.priv/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/conference29-statement-200606?opendocument>) ICRC Archives, file B AI 2006 231-121/2.

121 Twenty-ninth International Conference of the Red Cross and Red Crescent, statement by Ambassador Didier Pfirter, 20 June 2006, ICRC Archives, file B AI 2006 231-121/1.

122 *Handbook, op. cit.* p. 442.

123 Resolution 1 of the 29th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, adopted on 22 June 2006. ההחלטה נספחת למאמר זה (נספח 10).

במהלך ההצבעה, הפגינו מספר אגודות לאומיות את עצמאותן על ידי כך שהרחיקו עצמן מהעמדות בהן נקטו ממשלותיהן. באופן כללי תמכו בהצעת ההחלטה יותר אגודות לאומיות מאשר נציגי ממשלות.

כאשר ניתנה להן אפשרות להסביר את הצבעתן, הביעו מספר משלחות צערן על כך שהוועידה נחלקה בשאלת הסמל והדגישו את חשיבות החזרה לעבודה והחזרת האחדות לתנועה. מספר משלחות הביעו נכונותן לשתף פעולה עם האגודות הלאומיות החדשות למרות שהתנגדו להצעת ההחלטה.

עם נעילת הוועידה הבינלאומית ה-29, הצהיר מר קלנברגר שעצרת הוועד הבינלאומי של הצלב האדום בחנה את הבקשות שהגישו מגן דוד אדום והסהר האדום הפלשתיני לפני פתיחת הוועידה, ולפיכך יכול הוא להכריז על הכרה בשתי האגודות הלאומיות וקבלתן לתנועה.¹²⁴

הצהרת נשיא הוועד הבינלאומי של הצלב האדום אפשרה לנשיא הפדרציה הבינלאומית, מר חואן מנואל סואז דל טורו (Suarez del Toro), לקרוא מיד לכינוס פגישה של העצרת הכללית של הפדרציה.¹²⁵ האגודות הלאומיות שבו ונקבצו בעוד נציגי המדינות עזבו את האולם. לאחר מכן, התקבלו הסהר האדום הפלשתיני ומגן דוד אדום לפדרציה בקול תרועה.¹²⁶ נרגשים בעליל, עלו מר יוניס אל-חאטיב, נשיא האגודה הלאומית הפלשתינית וד"ר נועם יפרח, יו"ר הוועד הפועל של מגן דוד אדום, לדוכן הנואמים לקול תשואות הנוכחים. מר אל-חאטיב הכריז כי ברצונו להקדיש את המעמד לכל מתנדבי הסהר האדום הפלשתיני, שביצעו את משימותיהם ההומניות בנסיבות קשות ביותר, לעיתים תוך סיכון חייהם. מר יפרח הודה לכל מי שסייעו בידי מגן דוד אדום להפוך חברים מלאים בתנועה.

124 ICRC press release No. 06/65, *International conference paves way for red crystal*, 22 June 2006.

125. העצרת הכללית של הפדרציה הבינלאומית התכנסה כבר ב-19 ביוני 2006, לפני היוועדות מועצת הנציגים.

126 Press release No. 48/06 of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "The International Federation admits two new National Societies," 22 June 2006.

מבט לעתיד

קבלתן, בו-זמנית, של הסהר האדום הפלשתיני ומגן דוד אדום לתנועה היוותה פסגת משא ומתן שנמשך 15 שנה כמעט, אשר החל לאחר פרסום מאמר מאת נשיא הוועד הבינלאומי של הצלב האדום דאז, קורנליו סומארוגה, ב-*International Review of the Red Cross* ביולי 1992.¹²⁷ הקבלה היתה אבן דרך לקראת השגת האוניברסאליות המלאה אליה שואפת התנועה, והכלולה בין עקרונותיה היסודיים. העובדה שאישור חברותן של שתי האגודות החדשות התקבלה באסיפה הכללית של הפדרציה בתרועות היוותה חוויה מתקנת לפגיעה שגרמה ההצבעה לאימוץ הפרוטוקול השלישי והחלטת הוועידה הבינלאומית ה-29. היה זה סימן לאחדות התנועה ועמידותה.

בניתוח הסופי אין ספק כי התנועה חוזקה על ידי ניסיון קשה זה, שבמהלכו הפגינה את יכולתה לרפא סיטואציה כואבת שנמשכה זמן ארוך מידי, סיטואציה שסיכנה את אחדותה והעיבה על עתידה, שהיתה טעונה השלכות סמליות, אך גם פוליטיות ומוסריות, מאחר שהיתה קשורה לזהותם של שני עמים במזרח התיכון. על ידי הכרה במחויבות ההומניטרית של הסהר האדום הפלשתיני ומגן דוד אדום, ועל ידי קבלת שתי האגודות כחברות מן המניין, השיגה התנועה גם שני שותפים אופרטיביים הכפופים לאותם הכללים ונהנים מאותן הזכויות של יתר האגודות הלאומיות. ודבר זה אינו יכול אלא להגביר את אפקטיביות פעילותה.

בהסירה מעליה מכשלה שאימה על עתידה והגבילה את יכולתה, ובמציאתה פתרון מאוזן לשאלה שכילתה את כוחותיה והכשילה את דיוניה במשך עשורים - פתרון המכבד את עקרו-נות היסוד שלה - השיגה התנועה חופש פעולה רחב יותר וחזקה את יכולתה לעמוד באתגרי העתיד.

באמצעות אימוץ הפרוטוקול השלישי, אף שכנעה התנועה את המדינות שהן צדדים לאמנות זינבה ליצור מכשיר חדש שיחזק את ההגנה הניתנת לקורבנות מלחמה: סמל מבחין שהוא נטול קונוטציות לאומיות, פוליטיות או דתיות, והזוכה להכרה, לצד סמלי הצלב האדום והסהר האדום, כאמצעי לזיהויים של צוותי כוח אדם, כלי רכב, מתקנים ואובייקטים רפואיים, צבאיים ואזרחיים, בעת מלחמה. לאור הקיטוב הגובר שחווינו בשנים האחרונות, אין כל ספק שמכשיר חדש זה יאפשר, בחלק מהמקרים, לשפר את ההגנה על שירותים רפואיים, צוותי סיוע הומניטרי וקורבנות מלחמה, וכך להציל חיים.

ואחרון-אחרון, בחסות הדרך לוועידה הבינלאומית ה-29 נוצר שיתוף פעולה בין מגן דוד אדום והסהר האדום הפלשתיני, והדבר ראוי אף יותר לציון לאור העובדה שבסביבה בה פעלו שתי האגודות לא פסקה ההסלמה אף לרגע. קבלתן לתנועה של שתי האגודות הלאומיות, בו זמנית, שלחה לעולם מסר של שלום לכל המזרח התיכון, בעת שהאזור כולו שב ושקע במשבר.

127 Comelio Sommaruga, "Unity and Plurality of the emblems," *IRRC*, No. 289, July-August 1992, pp. 333-338.

נספחים

ביבליוגרפיה נבחרת

PILLOUD, Claude, *Reservations to the Geneva Conventions of 1949*, ICRC, Geneva, 1976 (off-print from the *International Review of the Red Cross*, No. 180, March 1976, pp. 107-124; No. 181, April 1976, pp. 195-221).

ROSENNE, Shabtai, "The Red Cross, Red Crescent, Red Lion and Sun and the Red Shield of David," *Israel Yearbook on Human Rights*, Vol. 5, 1975, pp. 1-46.

SOMMARUGA, Cornelio, *Unity and Plurality of the Emblems*, ICRC, Geneva, 1992 (off-print from the *International Review of the Red Cross*, No. 289, July-August 1992, pp. 333-338).

TANSLEY, Donald D., *Final Report: An Agenda for Red Cross*, Henry Dunant Institute, Geneva, 1975, in particular pp. 125-127.

BUGNION, François, *The Emblem of the Red Cross: A Brief History*, ICRC, Geneva, 1977, 81 p. (off-print from *International Review of the Red Cross*, No. 194, April 1977, pp. 167-190; No. 195, May 1977, pp. 229-256; No. 196, June 1977, pp. 283-298).

BUGNION, François, *The Red Cross and Red Crescent Emblems*, ICRC, Geneva, 1989 (off-print from the *International Review of the Red Cross*, No. 272, September-October 1989, pp. 408-419).

BUGNION, François, *Towards a Comprehensive Solution to the Question of the Emblem*, ICRC, Geneva, June 2000; second edition, November 2003; third edition, April 2005; fourth edition, April 2006.

DUNANT, Maurice, “Les origines du drapeau et du brassard de la Croix-Rouge” *La Croix-Rouge suisse*, XXXth year, No. 1, 1 January 1922, pp. 2-5.

FRUTIGER, Perceval, “L’origine du signe de la croix rouge”, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 426, June 1954, pp. 456-467.

GAER, Felice D., *Israel and the International Red Cross and Red Crescent Movement: The Status of Magen David Adom*, The American Jewish Committee, New York, March 2000.

PICTET, Jean S., *The sign of the red cross*, ICRC, Geneva, 1949.

SELECTED BIBLIOGRAPHY

Council of Delegates, Geneva, 11-14 November 2001, *Emblem, Document prepared by the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent*, Geneva, August 2001.

28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, *Report on the Follow-up of Resolution 3 of the 27th International Conference on the Emblem*, Report prepared by the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, October 2003.

Council of Delegates, Seoul, 16-18 November 2005, *Report on the Emblem*, document prepared by the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, September 2005.

29th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, 20-21 June 2006, *Report: Follow-up to Resolution 3 on the Emblem of the 28th International Conference (2003)*, Document prepared by the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent, May 2006.

The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary, published under the general editorship of Jean S. PICTET, vol. I, *Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, ICRC, Geneva, 1952, in particular pp. 297-339.

QUÉGUINER, Jean-François, with the participation of Anne RYNIKER, "Commentary on the Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Adoption of an Additional Distinctive Emblem (Protocol III), 8 December 2005", *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, No 865, March 2007, in press.

Annex to resolution 1

PROPOSED AMENDMENTS TO THE STATUTES OF THE INTERNATIONAL RED CROSS AND RED CRESCENT MOVEMENT

Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement

Title

Complete as follows the parenthesis below the title (adopted by the Twenty-fifth International Conference of the Red Cross at Geneva in 1986, *amended in 1995 and 2006*)

Article 3

Replace as follows the last sentence of **Article 3, paragraph 2**: “They also cooperate with their governments to ensure respect for international humanitarian law and to protect the *distinctive emblems recognized by the Geneva Conventions and their Additional Protocols.*”

Article 4

Replace as follows **Article 4, paragraph 5**: “5. Use a name and *distinctive emblem in conformity with the Geneva Conventions and their Additional Protocols.*”

Article 21

Replace as follows **Article 21, paragraph 2**: “2. The present *amended* Statutes shall enter into force on 22 June 2006.”

guided by the Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent, in particular the Principle of Universality,

1. *adopts* the draft amendments to the Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement annexed hereto;
2. *decides* that the Third Protocol emblem will henceforth be designated as the “red crystal”;
3. *requests* the International Committee of the Red Cross to recognize the Palestine Red Crescent Society, and *requests* the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies to admit this Society as a member.

ANNEX 10

29th International Conference of the Red Cross and Red Crescent Geneva, 20-22 June 2006 Resolution 1

The 29th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,

noting the report of the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent on the follow up to resolution 3 of the 28th International Conference,

taking account of the Third Protocol Additional to the Geneva Conventions adopted on 8 December 2005 in Geneva, and of the Final Act of the Diplomatic Conference on the emblem,

acknowledging that the Memorandum of Understanding signed on 28 November 2005 and referred to in paragraph 15 of the Final Act of the Diplomatic Conference was concluded in an effort to facilitate the adoption of the Third Protocol and to pave the way for the membership of both signatory societies in the International Red Cross and Red Crescent Movement,

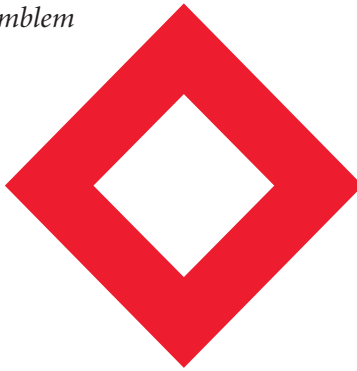
considering the unique and special situation of the Palestine Red Crescent Society,

emphasizing that the recognition and admission of the Palestinian Red Crescent Society do not under any circumstances create a precedent for any other entity or territory,

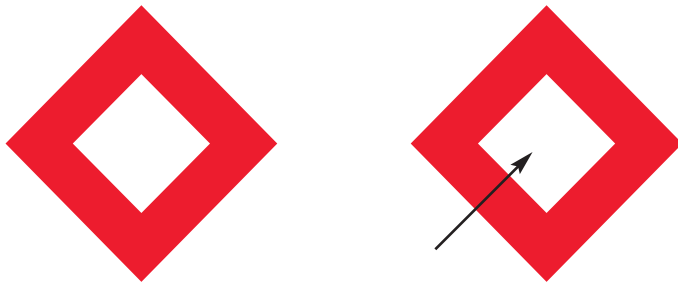
ANNEX

Third Protocol Emblem (Article 2, paragraph 2 and Article 3, paragraph 1 of the Protocol)

Article 1 – Distinctive emblem



Article 2 – Indicative use of the third Protocol emblem



Incorporation in accordance
with art. 3

Article 16 – Registration

1. After its entry into force, this Protocol shall be transmitted by the depositary to the Secretariat of the United Nations for registration and publication, in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations.
2. The depositary shall also inform the Secretariat of the United Nations of all ratifications, accessions and denunciations received by it with respect to this Protocol.

Article 17 – Authentic texts

The original of this Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the depositary, which shall transmit certified true copies thereof to all the Parties to the Geneva Conventions.

2. The denunciation shall be notified in writing to the depositary, which shall transmit it to all the High Contracting Parties.
3. The denunciation shall have effect only in respect of the denouncing Party.
4. Any denunciation under paragraph 1 shall not affect the obligations already incurred, by reason of the armed conflict or occupation, under this Protocol by such denouncing Party in respect of any act committed before this denunciation becomes effective.

Article 15 – Notifications

The depositary shall inform the High Contracting Parties as well as the Parties to the Geneva Conventions, whether or not they are signatories of this Protocol, of:

- a) signatures affixed to this Protocol and the deposit of instruments of ratification and accession under Articles 8, 9 and 10;
- b) the date of entry into force of this Protocol under Article 11 within ten days of said entry into force;
- c) communications received under Article 13;
- d) denunciations under Article 14.

Article 12 – Treaty relations upon entry into force of this Protocol

1. When the Parties to the Geneva Conventions are also Parties to this Protocol, the Conventions shall apply as supplemented by this Protocol.
2. When one of the Parties to the conflict is not bound by this Protocol, the Parties to the Protocol shall remain bound by it in their mutual relations. They shall furthermore be bound by this Protocol in relation to each of the Parties which are not bound by it, if the latter accepts and applies the provisions thereof.

Article 13 – Amendment

1. Any High Contracting Party may propose amendments to this Protocol. The text of any proposed amendment shall be communicated to the depositary, which shall decide, after consultation with all the High Contracting Parties, the International Committee of the Red Cross and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, whether a conference should be convened to consider the proposed amendment.
2. The depositary shall invite to that conference all the High Contracting Parties as well as the Parties to the Geneva Conventions, whether or not they are signatories of this Protocol.

Article 14 – Denunciation

1. In case a High Contracting Party should denounce this Protocol, the denunciation shall only take effect one year after receipt of the instrument of denunciation. If, however, on the expiry of that year the denouncing Party is engaged in a situation of armed conflict or occupation, the denunciation shall not take effect before the end of the armed conflict or occupation.

Article 8 – Signature

This Protocol shall be open for signature by the Parties to the Geneva Conventions on the day of its adoption and will remain open for a period of twelve months.

Article 9 – Ratification

This Protocol shall be ratified as soon as possible. The instruments of ratification shall be deposited with the Swiss Federal Council, depositary of the Geneva Conventions and the 1977 Additional Protocols.

Article 10 – Accession

This Protocol shall be open for accession by any Party to the Geneva Conventions which has not signed it. The instruments of accession shall be deposited with the depositary.

Article 11 – Entry into force

1. This Protocol shall enter into force six months after two instruments of ratification or accession have been deposited.
2. For each Party to the Geneva Conventions thereafter ratifying or acceding to this Protocol, it shall enter into force six months after the deposit by such Party of its instrument of ratification or accession.

Article 6 – Prevention and repression of misuse

1. The provisions of the Geneva Conventions and, where applicable, the 1977 Additional Protocols, governing prevention and repression of misuse of the distinctive emblems shall apply equally to the third Protocol emblem. In particular, the High Contracting Parties shall take measures necessary for the prevention and repression, at all times, of any misuse of the distinctive emblems mentioned in Articles 1 and 2 and their designations, including the perfidious use and the use of any sign or designation constituting an imitation thereof.
2. Notwithstanding paragraph 1 above, High Contracting Parties may permit prior users of the third Protocol emblem, or of any sign constituting an imitation thereof, to continue such use, provided that the said use shall not be such as would appear, in time of armed conflict, to confer the protection of the Geneva Conventions and, where applicable, the 1977 Additional Protocols, and provided that the rights to such use were acquired before the adoption of this Protocol.

Article 7 – Dissemination

The High Contracting Parties undertake, in time of peace as in time of armed conflict, to disseminate this Protocol as widely as possible in their respective countries and, in particular, to include the study thereof in their programmes of military instruction and to encourage the study thereof by the civilian population, so that this instrument may become known to the armed forces and to the civilian population.

2. A National Society which chooses to incorporate within the third Protocol emblem another emblem in accordance with paragraph 1 above, may, in conformity with national legislation, use the designation of that emblem and display it within its national territory.
3. National Societies may, in accordance with national legislation and in exceptional circumstances and to facilitate their work, make temporary use of the distinctive emblem referred to in Article 2 of this Protocol.
4. This Article does not affect the legal status of the distinctive emblems recognized in the Geneva Conventions and in this Protocol, nor does it affect the legal status of any particular emblem when incorporated for indicative purposes in accordance with paragraph 1 of this Article.

Article 4 – International Committee of the Red Cross and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

The International Committee of the Red Cross and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, and their duly authorized personnel, may use, in exceptional circumstances and to facilitate their work, the distinctive emblem referred to in Article 2 of this Protocol.

Article 5 – Missions under United Nations auspices

The medical services and religious personnel participating in operations under the auspices of the United Nations may, with the agreement of participating States, use one of the distinctive emblems mentioned in Articles 1 and 2.

3. The conditions for use of and respect for the third Protocol emblem are identical to those for the distinctive emblems established by the Geneva Conventions and, where applicable, the 1977 Additional Protocols.
4. The medical services and religious personnel of armed forces of High Contracting Parties may, without prejudice to their current emblems, make temporary use of any distinctive emblem referred to in paragraph 1 of this Article where this may enhance protection.

Article 3 – Indicative use of the third Protocol emblem

1. National Societies of those High Contracting Parties which decide to use the third Protocol emblem may, in using the emblem in conformity with relevant national legislation, choose to incorporate within it, for indicative purposes:
 - a) a distinctive emblem recognized by the Geneva Conventions or a combination of these emblems; or
 - b) another emblem which has been in effective use by a High Contracting Party and was the subject of a communication to the other High Contracting Parties and the International Committee of the Red Cross through the depositary prior to the adoption of this Protocol.

Incorporation shall conform to the illustration in the Annex to this Protocol.

(PP10) *Noting* the determination of the International Committee of the Red Cross, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and the International Red Cross and Red Crescent Movement to retain their current names and emblems,

Have agreed on the following:

Article 1 – Respect for and scope of application of this Protocol

1. The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for this Protocol in all circumstances.
2. This Protocol reaffirms and supplements the provisions of the four Geneva Conventions of 12 August 1949 (“the Geneva Conventions”) and, where applicable, of their two Additional Protocols of 8 June 1977 (“the 1977 Additional Protocols”) relating to the distinctive emblems, namely the red cross, the red crescent and the red lion and sun, and shall apply in the same situations as those referred to in these provisions.

Article 2 – Distinctive emblems

1. This Protocol recognizes an additional distinctive emblem in addition to, and for the same purposes as, the distinctive emblems of the Geneva Conventions. The distinctive emblems shall enjoy equal status.
2. This additional distinctive emblem, composed of a red frame in the shape of a square on edge on a white ground, shall conform to the illustration in the Annex to this Protocol. This distinctive emblem is referred to in this Protocol as the “third Protocol emblem.”

- (PP2) *Desiring* to supplement the aforementioned provisions so as to enhance their protective value and universal character,
- (PP3) *Noting* that this Protocol is without prejudice to the recognized right of High Contracting Parties to continue to use the emblems they are using in conformity with their obligations under the Geneva Conventions and, where applicable, the Protocols additional thereto,
- (PP4) *Recalling* that the obligation to respect persons and objects protected by the Geneva Conventions and the Protocols additional thereto derives from their protected status under international law and is not dependent on use of the distinctive emblems, signs or signals,
- (PP5) *Stressing* that the distinctive emblems are not intended to have any religious, ethnic, racial, regional or political significance,
- (PP6) *Emphasizing* the importance of ensuring full respect for the obligations relating to the distinctive emblems recognized in the Geneva Conventions, and, where applicable, the Protocols additional thereto,
- (PP7) *Recalling* that Article 44 of the First Geneva Convention makes the distinction between the protective use and the indicative use of the distinctive emblems,
- (PP8) *Recalling further* that National Societies undertaking activities on the territory of another State must ensure that the emblems they intend to use within the framework of such activities may be used in the country where the activity takes place and in the country or countries of transit,
- (PP9) *Recognizing* the difficulties that certain States and National Societies may have with the use of the existing distinctive emblems,

**Protocol additional
to the Geneva Conventions of 12 August 1949,
and relating to the Adoption
of an Additional Distinctive Emblem**

(Protocol III)

Preamble

The High Contracting Parties,

- (PP1) *Reaffirming* the provisions of the Geneva Conventions of 12 August 1949 (in particular Articles 26, 38, 42 and 44 of the First Geneva Convention) and, where applicable, their Additional Protocols of 8 June 1977 (in particular Articles 18 and 38 of Additional Protocol I and Article 12 of Additional Protocol II), concerning the use of distinctive emblems,

ANNEX 9

**Protocol additional
to the Geneva Conventions of 12 August 1949,
and relating to the Adoption
of an Additional Distinctive Emblem**

(Protocol III)

Geneva, 8 December 2005

24. Upon the proposal of its President, the Conference mandated the depositary of the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols to establish the Final Act of the Conference. The President then closed the Conference on 8 December 2005.
25. Protocol III was opened for signature subject to ratification on the same day, in accordance with its provisions under Article 8. It will remain open for signature subject to ratification at the Swiss Federal Department of Foreign Affairs, Berne, until 7 December 2006, whereupon it will be opened for accession in accordance with its provisions under Article 10.
26. After entry into force, Protocol III shall be transmitted by the depositary to the Secretary General of the United Nations for registration and publication.
27. This Final Act has been established by the depositary of the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols in conformity with the mandate given by the Conference on 8 December 2005.

DONE at Berne on 31 January 2006 in Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish, the original and the accompanying documents to be deposited in the archives of the Swiss Confederation.

19. Explanations of vote were made by the delegations of India, Chile, Colombia, the Russian Federation, Brazil and Venezuela.
20. Having failed to gain the necessary two-thirds majority, the amendments, in accordance with Article 37 para. 2 of the rules of procedure, were thus rejected by the Conference.
21. At the request of the Syrian Arab Republic, Protocol III was then put to a roll-call vote with the following results:

Votes cast	125
Votes in favour of the adoption of Protocol III:	98
Votes against the adoption of Protocol III:	27
Abstentions	10
Required 2/3 majority to accept Protocol III in accordance with Art. 37 para. 1 of the rules of procedure	84

22. Explanations of vote were made by the delegations of the People's Republic of China, the Hashemite Kingdom of Jordan, the Democratic Republic of the Congo, Lebanon, Singapore, the Russian Federation, Kenya, Turkey, the Holy See, Pakistan, the Arab Republic of Egypt and Israel.
23. Having thus obtained the necessary two-thirds majority in accordance with Article 37 para. 1 of the rules of procedure, the Conference adopted on 8 December 2005 the Third Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Adoption of an Additional Distinctive Emblem whose certified true copies of the English, French and Spanish texts are annexed to this Final Act (Annex 4).¹²⁸

128 So as not to unduly increase the size of this publication, Annexes 1-3 of the Final Act of the Diplomatic Conference are not reproduced here. The Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Adoption of an Additional Distinctive Emblem (Protocol III), of 8 December 2005 (Annex 4 of the Final Act), is appended to this article (Annex 9).

15. The President informed the Conference that, following the Informal Discussions among High Contracting Parties on 12-13 September 2005, Switzerland, as the depositary of the Geneva Conventions, had conducted intensive consultations. These latter led to the signing of a Memorandum of Understanding (MoU) and an Agreement on Operational Arrangements (AoA) between Magen David Adom in Israel (MDA) and the Palestine Red Crescent Society (PRCS) on 28 November 2005 in Geneva, which were concluded in an effort to facilitate the adoption of Protocol III and to pave the way for the admission of both societies to the International Red Cross and Red Crescent Movement at the next International Conference of the Red Cross and the Red Crescent.
16. The Conference was also informed that Switzerland accepts to monitor the implementation of the MoU and the AoA, in close cooperation with the ICRC and the IFRC and with respect for their mandates, as well as to report to the next International Conference of the Red Cross and Red Crescent.
17. The President of the Credentials Committee presented its report: The Committee proposed to accept the credentials of 144 delegations, entitling them to take part in the voting. The Conference adopted the Committee's report, thus closing the debate under agenda item 9.
18. In accordance with agenda item 10, the Conference proceeded to the adoption of Protocol III. The delegations of Pakistan and Yemen had previously proposed thirteen amendments, which enjoyed the support of Organization of the Islamic Conference (OIC) countries. At the request of Pakistan, a roll-call vote was held on these amendments to the Protocol III as a whole with the following results:

Votes cast	107
Votes in favour of the amendments:	35
Votes against the amendments:	72
Abstentions	29
Required 2/3 majority to accept the amendments in accordance with Art. 37 para. 2 of the rules of procedure	72

12. Under agenda items 7 and 8, the Conference established the following organs in accordance with its rules of procedure:

General Committee: The President of the Conference, the Vice-Presidents of the Conference, the Chairpersons of the Drafting Committee and of the Credentials Committee and the Secretary General.

Drafting Committee: South Africa (chair), Brazil, Costa Rica, Ethiopia, the Hashemite Kingdom of Jordan, Japan, New Zealand, Nigeria, Pakistan, Romania, Senegal, Slovenia, the Syrian Arab Republic, the United Kingdom, the United States of America.

Credentials Committee: Chile (chair), Australia, Canada, the Republic of the Congo, Guatemala, Republic of Korea, Madagascar, the Syrian Arab Republic, Ukraine.

13. Under agenda item 9, the Conference held a general debate during which statements were made by representatives of 57 High Contracting Parties, some of whom spoke on behalf of groups of States. The Conference also heard statements by observers and by participants invited in an expert capacity.
14. The Conference heard statements by the ICRC and the IFRC concerning the name of the additional emblem. Although Protocol III referred to the additional emblem as the “third Protocol emblem,” the ICRC and the IFRC informed the Conference that the designation “red crystal” had gained currency and would be introduced formally at the next International Conference of the Red Cross and Red Crescent.

5. The Conference had before it a draft of Protocol III prepared by the ICRC in consultation with the IFRC, following discussions within a Joint Working Group established by the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent pursuant to the mandate assigned to it by Resolution 3 of the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent and subsequent consultations, and circulated on 12 October 2000 by the depositary.
6. Under agenda item 1, the Secretary General of the Conference, Ambassador Didier Pfirter (Switzerland) opened the Conference on 5 December 2005.
7. Under agenda item 2, Federal Councillor Micheline Calmy-Rey, Head of the Swiss Federal Department of Foreign Affairs, and Mr. Jakob Kellenberger, President of the International Committee of the Red Cross, made opening statements.
8. Under agenda item 3, the Conference then proceeded to the election of Ambassador Blaise Godet, Permanent Representative of Switzerland to the United Nations Office in Geneva, as its President.
9. Under agenda item 4, the Conference adopted its rules of procedure based on the draft rules transmitted on 30 May 2005 by the depositary to the High Contracting Parties of the Geneva Conventions of 1949.
10. Under agenda item 5, the Conference approved the draft agenda presented by the depositary (Annex 3).
11. Under agenda item 6, the Conference elected the representatives of the following High Contracting Parties as Vice-Presidents: Afghanistan, Austria, Chile, the People's Republic of China, the Democratic Republic of the Congo, Croatia, Ecuador, Ghana, Honduras, the Republic of Korea, Libya, Mauritania, Mexico, Nepal, Norway, the Russian Federation, Pakistan, Slovakia, Spain, Tanzania, Timor-Leste, Uganda, the United States of America.

ANNEX 8

Final Act of the Diplomatic Conference on the Adoption of the Third Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Adoption of an Additional Distinctive Emblem

(Protocol III)

1. The Diplomatic Conference convened by the Swiss Federal Council, as the depositary of the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols of 1977, with a view to adopting the Third Protocol Additional to the Geneva Conventions, and relating to the Adoption of an Additional Distinctive Emblem (Protocol III), was held in Geneva, Switzerland, from 5 to 8 December 2005.
2. The delegations of 144 High Contracting Parties to the Geneva Conventions participated in the Conference. The list of participating High Contracting Parties is enclosed in Annex 1.
3. The list of observers who were present at the Conference is enclosed in Annex 2.
4. The International Committee of the Red Cross (ICRC), the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), and the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent participated in the work of the Conference as experts.

Additional Protocol, also facilitate their humanitarian task. The Memorandum of Understanding starts with the following words: “Magen David Adom in Israel and the Palestine Red Crescent Society, in an effort to facilitate the adoption of the Third Additional Protocol to the Geneva Conventions of 1949 and to pave the way for the membership of both societies in the Red Cross and Red Crescent Movement;...” The ICRC, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and the Standing Commission support these objectives. I hope this Conference will do so as well.

In the interest of the credibility of the Movement’s fundamental principle of universality and in the name of all those in need of the best possible protection and assistance I would be grateful to you for adopting the Third Additional Protocol at this Conference, I would be very grateful indeed. It is time. Thank you.

of Delegates of the International Red Cross and Red Crescent Movement, at its last session in Seoul on 16-18 November, adopted by consensus a Resolution urging all National Red Cross and Red Crescent Societies to approach their respective governments in order to underline to them the necessity to settle the question of the emblem at this Diplomatic Conference through the adoption of the proposed draft Third Additional Protocol with the aim of achieving subsequently, as soon as possible, the principle of universality.

The Council of Delegates is, as you are well aware, the body where the representatives of all components of the Movement meet to discuss matters which concern the Movement as a whole. As Chairman of the Council in Seoul and as President of the International Committee of the Red Cross, “guardian” of international humanitarian law, I invite you to both support the Movement’s goal to reach universality and to foster the efficiency of international humanitarian law by adopting an additional emblem for the protection of the victims of armed conflict.

The Third Additional Protocol on the emblems is of an exclusively humanitarian nature. As an international treaty it has to be adopted by the States Party to the Geneva Conventions. The Red Cross and Red Crescent Movement therefore needs and requests your support to reach universality and fulfil its mission as best as it can. I thank the Swiss Government, in particular the Foreign Minister, Madame Calmy-Rey, Ambassador Godet and Ambassador Pfrirter for the strong commitment to this important humanitarian issue and for having convened this Conference today.

A week ago, in this very building, the Chairman of Magen David Adom in Israel and the President of the Palestine Red Crescent Society signed a Memorandum of Understanding and an Agreement on Operational Arrangements. These texts, beyond the precise wording of the different points, reflect a strong common humanitarian commitment, a genuine spirit of cooperation and mutual respect. The dedication and courage of the two Societies who carry out their humanitarian tasks admirably well under often very difficult circumstances deserve to be praised. You can, by adopting the Third

ANNEX 7

Diplomatic Conference on the adoption of a Third Protocol additional to the Geneva Conventions

Opening remarks by the President of the International Committee of the Red Cross, Dr. Jakob Kellenberger,

5 December 2005

Madame Minister, Excellencies, Ladies and Gentlemen,

This conference is called to take a decisive step toward the true universality of the Red Cross and Red Crescent Movement.

“This protocol” – I quote from Article 1 of the draft Third Protocol Additional to the Geneva Conventions – “reaffirms and supplements the provisions of the four Geneva Conventions (...) and, where applicable, of their two Additional Protocols (...) relating to the distinctive emblems, namely the red cross, the red crescent and the red lion and sun, and shall apply in the same situations as those referred to in these provisions.”

By adopting the Third Additional Protocol to the Geneva Conventions this Conference will reaffirm existing international humanitarian rules regarding the emblems and introduce an additional emblem with equal status and relevance.

For long, the International Red Cross and Red Crescent Movement has sought, with the help of the governments, a comprehensive and lasting solution on the question of the emblems, acceptable to all parties in terms of substance and procedure. The International Conferences of the Red Cross and Red Crescent adopted resolutions supporting this objective in 1999 and 2003. The Council

the ICRC and the Federation, and he has maintained intensive contact with the Permanent Representatives in Geneva for the purpose of preparing the ground for this Conference. We have taken very seriously the responsibility for this decision in all senses, and we have arrived at the conclusion that the moment has come to seize the opportunity to adopt the Third Additional Protocol and in this way finally to close this file.

When communicating our decision, we reiterated our wish to do everything within our power to find the largest possible consensus, and we have spared no effort to achieve this end. This spirit will also continue to guide our actions during the Conference. We are grateful for the assurances we have received from all the groups of States that this spirit of compromise will also guide their action at the Conference. It allows me to hope that we will be able to adopt the Protocol by consensus and thus to pursue the tradition which characterizes the action of the international community in the codification of international humanitarian law.

For only the second time since 1949, the Geneva Conventions will be further developed – Protocols I and II having been adopted simultaneously in 1977. The Third Additional Protocol will allow the Movement to come closer to achieving its objective of universality. It will also strengthen protection for the victims of war in the current political climate. We are all called upon to meet this challenge and to understand its crucial importance for humanitarian law and the Red Cross and Red Crescent Movement. On behalf of the Depositary, I thank you now for your cooperation.

On 28 November, I had the pleasure to preside over the signing ceremony of a Memorandum of Understanding and of an agreement on operational arrangements between these two Societies in the presence of representatives of the Israeli Government and the Palestinian Authority in this very Conference Centre. In their Memorandum, the two Societies express the wish that it facilitate the adoption of the Third Additional Protocol as well as the wish of the two Societies to be admitted to the International Movement of the Red Cross and Red Crescent.

At the request of the two Societies, the Swiss government accepted to monitor the implementation of this agreement in close cooperation with the ICRC and the Federation and in full respect for the latter's prerogatives.

I would like to congratulate Magen David Adom and the Palestinian Red Crescent for the exemplary attitude of mutual understanding with which they conducted the negotiations, and I am grateful to the Israeli and Palestinian authorities for having delegated representatives to the signing of these agreements.

It has only been possible to commence negotiations between Magen David Adom and the Red Crescent Society of the Syrian Arab Republic in the last few days. They are being conducted under the auspices of the Depositary with the indirect assistance of the Federation and of the ICRC. In spite of the constraints of time and procedure, some progress can be reported, and efforts are continuing in a constructive spirit on both sides.

Ladies and Gentlemen,

It is exactly one month since the Federal Council decided to convene this Diplomatic Conference to examine and adopt the Third Additional Protocol to the Geneva Conventions. It addressed a note to this effect to all the States you represent. Before taking this decision, I went in person to a number of States with a particular interest in this question and I held telephone discussions with representatives of a number of others. The Swiss Special Envoy visited other capitals, in some cases in the company of representatives of

Encouraged by this state of affairs, in his final declaration, the President of the meeting said that the Depositary intended to convene a Diplomatic Conference in the near future, at the latest by the end of the year, and with this end in view had committed itself to conduct a consultation process to note the concerns expressed by certain delegations. In spite of a number of reservations, this way to proceed was not contested.

I took the matter in hand immediately and conducted intensive consultations at the United Nations General Assembly in New York with a large number of my counterparts from countries with a special interest in this issue. These consultations indicated that we still had a certain way to go before the Conference could be held in a harmonious atmosphere.

On Tuesday 27 September 2005, Dr Noam Yifrach, President of the Executive Committee of the Israeli National Society, Magen David Adom, signed a declaration of principle in the presence of the Presidents of the Permanent Commission of the Red Cross and Red Crescent, of the International Committee of the Red Cross, and of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, as well as with High Representatives of the Depositary. The Declaration, which was sent to all the missions in Geneva, provides answers to the above-mentioned questions. Magen David Adom declared itself ready to negotiate among other things cooperation agreements with its neighbouring Societies, in particular the Palestinian Red Crescent and the Syrian Arab Red Crescent.

Thereupon the Special Envoy of the Federal Council travelled to the Middle East to make contact with the governments and National Societies concerned. He urged the neighbouring Societies of MDA to accept the offer to negotiate agreements which would open up the way to giving concrete form to the declaration of principle. The Palestinian Red Crescent and Magen David Adom finally agreed to the parameters of such a negotiation process in my presence at the end of October, and asked Switzerland to facilitate these discussions.

the Director of Legal Affairs of the ICRC, Mr François Bugnion – who some call the father of the new emblem – and of Mr Christopher Lamb, Special Counsellor of the Federation.

It is to a large extent thanks to these people as well as to the many others who supported them that we are here today. The 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, which was convened in Geneva in December 2003, launched an appeal calling on us to continue “to give high priority to the efforts to achieve as soon as circumstances permit a global and lasting solution to the question of the emblem [...] on the basis of the draft Third Additional Protocol”. The Permanent Commission took up the torch and contacted the Depositary on behalf of the Movement. The Depositary appointed an “Ambassador at Large for the Emblems of the Geneva Conventions” in March this year, who immediately started consultations with the Permanent Representatives in Geneva and in various capitals.

At the end of May, the Depositary opened a formal consultation procedure via diplomatic note which showed that the draft protocol as it stood met with no opposition, but that there were a number of differences of view regarding the appropriate time of its adoption. Informal discussions were subsequently held in Geneva on 12 and 13 September 2005.

These confirmed an agreement in principle on the substance of the draft Third Additional Protocol and the widely shared wish that the Diplomatic Conference for the adoption of the Protocol be held as soon as possible. Nevertheless, a group of States wanted to see a number of points addressed before the Conference took place, in particular the questions of the territorial use of the emblem, the geographical area of operational activities and competences of the National Societies in conformity with the Statutes and rules of the International Movement of the Red Cross and Red Crescent. Finally, they showed themselves in general to be positively disposed to dialogue and to finding common ground, as well as to a widely shared desire for a consensus-based approach.

Our thoughts and demarches have also been guided by the concern to strengthen protection for the victims of war. Whether we like it or not, the current emblems have given rise to interpretations which all too often have led in recent years to violations of these emblems and to the deaths of members of health services and of humanitarian actors. The adoption of an additional emblem, free of any national, political or religious connotation will provide a new instrument for the protection of military and civilian health services on the battlefield and of humanitarian workers in precisely those situations where the current emblems are not sufficiently recognized and respected.

The emergence of a consensus in favour of adding a last emblem without connotation has paved the way for the process which we hope to see crowned with success at this Conference. I am very happy to see among us today HRH Princess Margriet of the Netherlands, former President of the Permanent Commission of the Red Cross and Red Crescent whose role was crucial to the launching of this process. I also welcome here today Mrs Christina Magnuson, former President of the Working Group of States Parties and members of the Movement which drafted the text of the Protocol on the basis of a proposal made by the ICRC in the year 2000. For all those involved in the process five years ago, it was a bitter blow to see it broken off only days before its conclusion due to political events. Other people who gave a lot at that time, in particular the current Legal Advisor of the United Nations, are unable to be here today but are following our demarches very closely. The torch held by those who have since been called to other functions has been passed on to successors who have pursued the cause with the same vigour. I am thinking in particular of the current President of the Permanent Commission, Dr Mohammed Al-Hadid, of his Special Representative, Mr Philippe Cuvillier, as well as of the President and of the Secretary-General of the Federation, Mr Juan Manuel Suárez del Toro and Mr Markku Niskala.

But we also have some “veterans” among us, who have followed and supported the cause all these years, including during the years of postponement, and who have been waiting for better days. In particular, I would like to mention the unrelenting commitment of the President of the ICRC, Mr Jakob Kellenberger, of

which in accordance with the Statutes of the Movement has in particular the role of preparing any developments in humanitarian law, as well as that from the whole Red Cross and Red Crescent Movement and from the States Parties.

This meeting could not have taken place today without the enormous efforts of a large number of people over a period of years as well as of the Movement and of the States Parties. It is also to a great extent due to the flexibility and courage of a number of States Parties, observers and National Societies. I congratulate them on this demonstration of the humanitarian spirit, which is so urgently needed, and I express the wish that it will guide us all in the coming days, enabling us to arrive at the adoption of the Protocol in an atmosphere of serenity and harmony becoming of a cause such as this.

The passage of time has perhaps allowed us to forget that this process started with the request of a number of States to obtain recognition of their own emblems. It is true that the three emblems recognized up to now are derived from national symbols. The Red Cross is the inversion of the Swiss flag, symbolizing Switzerland's neutrality. The Red Crescent as well as the Red Lion and Sun, which were recognized in 1929, were taken from the national symbols of Turkey and Iran respectively. None of these symbols had any religious connotation, and it is wrong to make this association as some do today.

In view of the decision taken in 1929, the claims of other States for recognition of their individual symbols are understandable. At the same time however, it is important to acknowledge that a proliferation of emblems would seriously harm the universal nature of respect for these emblems. It is therefore imperative to prevent any such proliferation. I pay tribute to the wisdom and sense of responsibility of those States which have renounced their national aspirations in the interest of the humanitarian cause by adopting the recognized emblems, as well as to those which have declared themselves willing to renounce their claims in favour of an additional emblem devoid of any national, political or religious connotation. Without this spirit of compromise we would not have today a draft Additional Protocol which enjoys such wide support.

ANNEX 6

Diplomatic Conference on the adoption of a Third Protocol additional to the Geneva Conventions

Opening speech by Federal Councillor Micheline Calmy-Rey
5 December 2005

Ladies and Gentlemen, distinguished Delegates,

Ladies and Gentlemen, distinguished representatives of the Red Cross and Red Crescent Movement,

It is a great pleasure for me to address the opening of this Diplomatic Conference, which I hope will bring an end to the century-old controversy over the emblems of the Geneva Conventions and the Red Cross and Red Crescent Movement. The fact that we are gathered here today with the aim of resolving once and for all this thorny question is the result of a difficult search for compromise which has taken years to reach. In addition to issues of substance, we have had to work in a complex environment where it has not been easy to maintain a clear distinction between humanitarian and political issues.

Tradition has it that it is for Switzerland to make the call for support for the development of international humanitarian law. The Swiss Federal Council accords importance to this task, which it regards both as a great honour and a major responsibility for my country. We take it upon ourselves to approach this task from a standpoint of neutrality and objectivity. We will see to it that the views of all States Parties are taken into account without discrimination, and we will endeavour to find solutions which are acceptable to the largest majority. We are grateful for the support in this task that we have received from the ICRC,

1. *notes with appreciation* the continued efforts of the Standing Commission, its Special Representative on the Emblem and its ad hoc Working Group, the ICRC and the International Federation in support of the process to achieve a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem;
2. *welcomes* the work achieved since the 28th International Conference, in particular by the Government of Switzerland in its capacity as depositary of the Geneva Conventions, resulting in the convening on 5 December 2005 of the Diplomatic Conference necessary for the adoption of the proposed Third Protocol Additional to the Geneva Conventions on the Emblem;
3. *urges* National Societies to approach their respective governments in order to underline to them the necessity to settle the question of the emblem at the Diplomatic Conference through the adoption of the proposed draft third additional Protocol;
4. *requests* the Standing Commission, the ICRC and the Federation as a matter of urgency to undertake the measures needed to give effect to the third Protocol after its adoption, especially with a view to ensuring the achievement as soon as possible of the Movement's principle of universality;
5. *further requests* the Special Representative of the Standing Commission on the Emblem to report on the implementation of this resolution to the 29th International Conference of the Red Cross and Red Crescent.

ANNEX 5

Council of Delegates, Seoul, 16-18 November 2005 Resolution 5

FOLLOW-UP TO RESOLUTION 5 OF THE 2003 COUNCIL OF DELEGATES

EMBLEM

The Council of Delegates,

taking note of the report submitted by the Standing Commission on developments with regard to the issue of the emblem since Resolution 5 of the Council of Delegates and Resolution 3 of the 28th International Conference held in 2003 in Geneva,

reiterating the commitment of the International Red Cross and Red Crescent Movement to achieve, with the support of the States Parties to the 1949 Geneva Conventions, a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem, on the basis of the proposed draft Third Protocol Additional to the Geneva Conventions;

recalling the Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent, in particular the principle of universality;

recognizing the legal and protective value of the emblems used by components of the International Red Cross and Red Crescent Movement, which, by virtue of their inclusion in the Geneva Conventions and continuous practice for over a century, have become universally recognized symbols of impartial and neutral aid and protection to the victims of war, natural disasters and other catastrophes,

2. *further welcomes* the progress made since the 27th International Conference, in particular the drafting of the proposed Third Protocol Additional to the Geneva Conventions on the Emblem (12 October 2000) as well as the adoption of Resolution 6 of the 2001 Council of Delegates;
3. *deeply regrets* developments which have made it impossible to bring the process to its expected outcome with the adoption of the draft Third Additional Protocol;
4. *recalls* the Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent, in particular the principle of universality;
5. *underlines* the urgency of reinforcing measures for the protection of war victims, medical personnel and humanitarian workers in all circumstances, and the significance in this context of the proposed Third Additional Protocol;
6. *requests* the Standing Commission to continue to give high priority to securing, as soon as circumstances permit, a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem, in cooperation with the Swiss government as depositary of the Geneva Conventions and with other concerned governments and components of the Movement, on the basis of the proposed draft Third Additional Protocol;
7. *requests* the Special Representative of the Standing Commission on the Emblem to bring this resolution to the attention of the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent.

Council of Delegates, Geneva, 30 November – 2 December 2003
Resolution 5

FOLLOW-UP TO RESOLUTION 6
OF THE 2001 COUNCIL OF DELEGATES

EMBLEM

The Council of Delegates

taking note of the report submitted by the Standing Commission as requested by the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, held in Geneva in 1999, and Resolution 6 of the Council of Delegates in 2001,

reiterating the commitment of the International Red Cross and Red Crescent Movement to achieve, with the support of the States Parties to the Geneva Conventions, a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem, on the basis of the proposed draft Third Protocol Additional to the Geneva Conventions, once it is adopted, as soon as circumstances permit,

recalling the legal and protective value of the emblems used by the International Red Cross and Red Crescent Movement, which, by virtue of their inclusion in the 1949 Geneva Conventions and continuous practice for over a century, have become universally recognised symbols of impartial and neutral aid and protection to the victims of war, natural disasters and other catastrophes,

1. *welcomes* the work of the Standing Commission, its Special Representative on the Emblem and its ad hoc Working Group, the ICRC and the International Federation to develop the basis for a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem;

ANNEX 4

28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent Geneva, 2-6 December 2003 Resolution 3

EMBLEM

The 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,

recalling Resolution 3 (27th International Conference) adopted on 6 November 1999,

adopts Resolution 5 adopted by the Council of Delegates on 1st December 2003 (see annex).

ANNEX 3

Council of Delegates, Geneva, 30 November – 2 December 2003 Resolution 7

STRATEGY FOR THE INTERNATIONAL RED CROSS AND RED CRESCENT MOVEMENT

(excerpt)

The Council of Delegates,

[...]

3. *further calls* upon the International Federation and the ICRC to promote capacity building of National Societies and to continue to extend operational cooperation also to National Societies awaiting recognition and admission with the aim of preparing for their membership in the Movement;

[...].

2. *further welcomes* the progress made since the 27th International Conference, in particular the drafting of the proposed Third Protocol Additional to the Geneva Conventions on the Emblem (12 October 2000) as well as the adoption of Resolution 6 of the 2001 Council of Delegates;
3. *deeply regrets* developments which have made it impossible to bring the process to its expected outcome with the adoption of the draft Third Additional Protocol;
4. *recalls* the Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent, in particular the principle of universality;
5. *underlines* the urgency of reinforcing measures for the protection of war victims, medical personnel and humanitarian workers in all circumstances, and the significance in this context of the proposed Third Additional Protocol;
6. *requests* the Standing Commission to continue to give high priority to securing, as soon as circumstances permit, a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem, in cooperation with the Swiss government as depositary of the Geneva Conventions and with other concerned governments and components of the Movement, on the basis of the proposed draft Third Additional Protocol;
7. *requests* the Special Representative of the Standing Commission on the Emblem to bring this resolution to the attention of the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent.

ANNEX 2

Council of Delegates, Geneva, 30 November – 2 December 2003 Resolution 5

FOLLOW-UP TO RESOLUTION 6 OF THE 2001 COUNCIL OF DELEGATES

EMBLEM

The Council of Delegates

taking note of the report submitted by the Standing Commission as requested by the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, held in Geneva in 1999, and Resolution 6 of the Council of Delegates in 2001,

reiterating the commitment of the International Red Cross and Red Crescent Movement to achieve, with the support of the States Parties to the 1949 Geneva Conventions, a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem, on the basis of the proposed draft Third Protocol Additional to the Geneva Conventions, once it is adopted, as soon as circumstances permit,

recalling the legal and protective value of the emblems used by the International Red Cross and Red Crescent Movement, which, by virtue of their inclusion in the Geneva Conventions and continuous practice for over a century, have become universally recognised symbols of impartial and neutral aid and protection to the victims of war, natural disasters and other catastrophes,

1. *welcomes* the work of the Standing Commission, its Special Representative on the Emblem and its ad hoc Working Group, the ICRC and the International Federation to develop the basis for a comprehensive and lasting solution to the question of the emblem;

- impartial and neutral aid and protection to the victims of war, natural disasters and other catastrophes;
5. *notes* that the adoption of an additional emblem which is devoid of any political, national or religious connotation whatsoever will be conducive to strengthening the protection of the victims of war and other situations of violence;
 6. *notes* that the draft third protocol additional to the Geneva Conventions, which was drawn up by the International Committee of the Red Cross (ICRC) in consultation with the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (International Federation) and was circulated on 12 October 2000 by Switzerland in its capacity as the depositary of the Geneva Conventions, constitutes an acceptable working basis for the resumption of negotiations when circumstances permit;
 7. *sincerely regrets* the fact that developments in the Middle East in September 2000 created a situation which compelled Switzerland to postpone the Diplomatic Conference which was to be convened with a view to examining and, if possible, adopting the third protocol;
 8. *expresses* the wish that the Diplomatic Conference can meet as soon as circumstances suggest favourable prospects for reaching an agreement;
 9. *invites* the International Federation and the ICRC to take all possible initiatives with a view to pursuing cooperation – in particular in the operational field – with the National Societies which are not yet recognized;
 10. *requests* the Standing Commission to continue consultations with a view to finding a comprehensive solution to the question of the emblem on the basis of the work already carried out and to report on the implementation of the present resolution at the next Council of Delegates and the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent.

ANNEX 1

Council of Delegates, Geneva, 11-14 November 2001 Resolution 6

EMBLEM

The Council of Delegates,

having taken note of the report presented by the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent (Standing Commission) on the follow-up given to Resolution 2 of the Council of Delegates convened in Geneva on 29 and 30 October 1999 and Resolution 3 of the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,

1. *commends* the efforts made by the joint working group on the emblems, which was set up by the Standing Commission with a view to finding a comprehensive solution to the question of the emblem and is composed of representatives of the Movement and of States;
2. *recalls* the Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement, in particular the Principle of the Universality of the Movement;
3. *confirms* its objective of finding, as rapidly as possible, a comprehensive solution to the emblem issue which is acceptable to all parties in terms of substance and procedure;
4. *recognizes* the legal and protective value of the emblems used by the International Red Cross and Red Crescent Movement, which, by virtue of their inclusion in the 1949 Geneva Conventions and continuous practice for over a century, have become universally recognized symbols of

ANNEXES

1. Council of Delegates, Geneva, 11-14 November 2001, Resolution 6 ii
2. Council of Delegates, Geneva, 30 November - 2 December 2003,
Resolution 5 iv
3. Council of Delegates, Geneva, 30 November - 2 December 2003,
Resolution 7 (excerpt) vi
4. 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent,
Geneva, 2-6 December 2003, Resolution 3 vii
5. Council of Delegates, Seoul, 16-18 November 2005, Resolution 5 x
6. Diplomatic Conference, Geneva, 5-8 December 2005,
Opening speech by Federal Councillor Micheline Calmy-Rey xii
7. Diplomatic Conference, Geneva, 5-8 December 2005,
Opening remarks by the President of the International
Committee of the Red Cross, Dr Jakob Kellenberger xix
8. Diplomatic Conference, Geneva, 5-8 December 2005, Final Act xxii
9. Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949,
and relating to the Adoption of an Additional Distinctive Emblem
(Protocol III), of 8 December 2005 xxviii
10. 29th International Conference of the Red Cross and
Red Crescent, 20-22 June 2006, Resolution 1 xl

משימה

הוועד הבינלאומי של הצלב האדום (ICRC) הינו ארגון חסר פניות, נייטרלי ועצמאי, שמשימתו ההומניטרית הבלעדית היא להגן על חייהם ועל כבודם של נפגעי מלחמה וסכסוכים אלימים פנימיים ולהגיש להם סיוע. כמו כן, שואף הארגון למנוע סבל באמצעות קידום וחיזוקם של המשפט ההומניטרי הבינלאומי ושל עקרונות הומניטריים אוניברסליים.

הוועד הבינלאומי של הצלב האדום, אשר הוקם בשנת 1863, נמצא בבסיס התנועה הבינלאומית של הצלב האדום והסחר האדום, התנועה ההומניטרית הגדולה בעולם, ומתאם את פעולות הסיוע שלה במצבי סכסוך ומלחמה.

הוועד הבינלאומי של הצלב האדום
רחי הירקון 185
תל-אביב 63453
טל: 03-5245286; פקס: 03-5270370
דוא"ל: jerusalem.jer@icrc.org
www.icrc.org
© ICRC, מאי 2008



ICRC