

פרק 3

ההליך בפני בית הדין

א. פתיחת הליך

קיימות שלוש אפשרויות לפתיחת הליך בבית הדין:

1. הפניה (referral) של מדינה חברה בבית הדין בבקשה לחקור מצב (situation) שבמסגרתו בוצעו לכאורה פשעים שבסמכות בית הדין.

2. הפניה של מועצת הביטחון בבקשה לחקור מצב שבו בוצעו לכאורה פשעים הנופלים בגדרי אמנת רומא.

3. החלטה של משרד התביעה לפתוח בבדיקה מקדמית ביוזמתו (Proprio Motu) על סמך מידע שהגיע אליו על ביצוע פשעים שבסמכות בית הדין.

מדינה יכולה לפנות לבית הדין בבקשה לחקור מצב, המתייחסת לאירועים שקרו בשטחה או שבוצעו על ידי אזרחיה. מעבר לכך, מדינה יכולה להפנות לבית הדין גם מצבים שאינם נוגעים במישורין למדינה, כל עוד יש לבית הדין סמכות לגביהם. כך למשל, שש מדינות פנו בשנת 2018 למשרד התביעה בבקשה לחקור את מעשי ממשלת ונצואלה, ו-43 מדינות פנו בבקשה לחקור את הפשעים המתרחשים במסגרת הפלישה של רוסיה לאוקראינה בפברואר 2022.

כפי שכבר צוין, מועצת הביטחון יכולה להפנות לבית הדין גם מקרים שאין להם זיקה למדינה חברה, קרי שבוצעו מחוץ לשטח של מדינה חברה על ידי מי שאינם אזרחי מדינה חברה.

זאת ועוד, לתביעה סמכות להחליט על פתיחת בדיקה מקדמית ביוזמתה, על בסיס מידע שמגיע אליה מערוצים כלשהם, כולל גורמים פורמליים, ארגונים שונים, כלי תקשורת או אנשים פרטיים, כאשר יש חשד לביצוע פשעים שנמצאים בסמכות בית הדין.

כל ההליכים בבית הדין מתחילים בשלב של בדיקה מקדמית, שבסיומה מתקבלת החלטה של משרד התביעה אם לפתוח בחקירה.

כאשר בדיקה נעשית ביוזמת משרד התביעה, נדרש אישור של ערכאת קדם המשפט לפתוח בחקירה. אישור זה נדרש גם כאשר משרד התביעה יוזם חקירה בעקבות הסכמה אד הוק של מדינה שאינה חברה להפעלת סמכות השיפוט של בית הדין ביחס למעשים

שבוצעו בשטחה או על ידי אזרחיה. לעומת זאת, אם הבדיקה נפתחה בעקבות הפניה של מדינה חברה או של מועצת הביטחון, אין צורך באישור ערכאת קדם המשפט כדי לפתוח בחקירה. מקרה מעניין בהקשר זה נוגע לחקירה בעניין הסכסוך בין רוסיה לאוקראינה. הבדיקה המקדמית נפתחה בעקבות הסכמה אד הוק של אוקראינה, שאינה חברה בבית הדין, להפעלת סמכות בית הדין, שניתנה בשנת 2014 והתייחסה למעשים החל מנובמבר 2013. התובעת בנסודה המליצה על פתיחה בחקירה, אך המלצה זו טרם הובאה לאישור ערכאת קדם המשפט בעת שהחלה הפלישה של רוסיה לאוקראינה בפברואר 2022. בעקבות הפלישה פרסם התובע חאן הצהרה כי בכוונתו לבקש אישור לפתיחת חקירה וציין כי הפניה מצד מדינות תאפשר לפתוח בחקירה ללא צורך באישור ערכאת קדם המשפט.⁹⁸ בעקבות זאת, 43 מדינות פנו לתובע בבקשה לפתוח בחקירה. כך התאפשר לתובע לפתוח בחקירה מיידית ולשלוח צוותי חקירה לשטח.⁹⁹

במהלך שלב החקירה מתקבלת ההחלטה באילו חשודים קונקרטיים למקד את החקירה, והתביעה יכולה לבקש מבית הדין להוציא צווי מעצר וזימון נגד חשודים אלה. החלטה על אישור האישומים נגד חשוד מחייבת את אישור ערכאת קדם המשפט. המשפט עצמו מתקיים רק בנוכחות הנאשם. לכן אם הנאשם לא נמצא בידיו בית הדין, ההליכים מוקפאים. על פסק הדין ועל גזר הדין יש זכות ערעור לערכאת הערעור. בית הדין נדרש לאפשר לקורבנות להביע את עמדתם בכל שלבי ההליך, החל מהשלב של השימוע בפני ערכאת קדם המשפט בנוגע לבקשת משרד התביעה לפתוח בחקירה; בבקשה לאשר את האישומים; במהלך המשפט; ובערעור. ככלל, עמדת הקורבנות נשמעת באמצעות ייצוג משפטי ובסיועו של המשרד לייצוג קורבנות בבית הדין.¹⁰⁰

ICC, Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: "I have decided to proceed with opening an investigation." (Feb. 28, 2022) 98

ICC, Statement of ICC Prosecutor, Karim A.A. Khan QC, on the Situation in Ukraine: Additional Referrals from Japan and North Macedonia; Contact portal launched for provision of information (Mar. 11, 2022) 99

ICC, Victims before the Court (Last Visited July 4, 2022). סעיף 68(3) לאמנת רומא. 100

תרשים מס' 2: שלבי ההליך



ב. בדיקה מקדמית

על מנת להחליט אם יש מקום לפתוח בחקירה, נדרש תחילה לקיים בדיקה מקדמית (preliminary examination) על ידי התביעה. מטרת הבדיקה לקבוע אם מתקיימים תנאי הסף לצורך הפעלת סמכות השיפוט של בית הדין ואם יש בסיס סביר להאמין כי בוצע פשע שבסמכות השיפוט של בית הדין, אשר מצדיק פתיחה בחקירה. מעבר לשאלת הסמכות, במסגרת הבדיקה המקדמית נבחנת שאלת הקבילות של המקרים הפוטנציאליים, קרי אם הם עומדים בדרישות החומרה והמשלימות. כן בוחנים בשלב זה אם קיימים שיקולי צדק המצדיקים שלא לפתוח חקירה.¹⁰¹

כאשר הבדיקה המקדמית נובעת מהחלטה של התביעה לפתוח בהליך ביוזמתה, על סמך מידע שהגיע אליה, מתקיים שלב מקדים לפני שנפתחת בדיקה מקדמית רשמית. מטרתו של שלב זה לבחון את מהימנות המידע ולבצע סינון ראשוני של פניות לא רלוונטיות.¹⁰² פניות שנמצאו רלוונטיות עוברות בחינה מעמיקה יותר, אשר בסיומה מופק דוח פנימי שקובע אם נראה כי הפשעים נמצאים בסמכות בית הדין ("Phase 1" Report). על בסיס ממצאי הדוח נקבע אם יש מקום לפתוח באופן רשמי בבדיקה מקדמית. הרף בשלב זה נמוך יותר מהרף שיש להראות על מנת שתיפתח חקירה. על פי הדוח בדבר בדיקות מקדמיות לשנת

101 נייר מדיניות על בדיקות מקדמיות, לעיל ה"ש 84.

102 לדוגמה, כאשר הפשעים לא נופלים תחת סמכות השיפוט של בית הדין, או נוגעים למצב שנמצא כבר בבדיקה מקדמית או בחקירה.

2020, משרד התביעה קיבל 813 פניות באותה שנה, ונמצא כי 26 מתוכן הצריכו בדיקה מעמיקה יותר.¹⁰³

על פי אמנת רומא, במסגרת הבדיקה המקדמית נבחנים כלל המעשים הקשורים ל"מצב" (situation) נשוא הבדיקה, במגמה לבדוק אם בוצעו פשעים הנופלים תחת סמכות בית הדין. המשמעות היא שגם אם התלונות התמקדו בצד אחד, ייבדקו גם המעשים של צדדים אחרים. בדומה לכך, גם אם הטענות התמקדו בסוג מסוים של פשעים, הבדיקה יכולה לכלול גם פשעים אחרים שלגביהם מתברר אגב הבדיקה כי ייתכן שבוצעו במסגרת המצב הנבדק.

בשלב הבדיקה המקדמית לא מתקיימים הליכי חקירה כגון איסוף ראיות ותחקור חשודים ועדים,¹⁰⁴ והליכי הברור מתבססים בעיקר על מקורות גלויים. המידע יכול להגיע מיחידים, קבוצות, ארגונים בין-ממשלתיים ולא-ממשלתיים (NGOs), מדינות וכל מקור אמין אחר.¹⁰⁵ משרד התביעה יכול לפנות באופן יזום בבקשה לקבל מידע, ולשם כך ניתן אף לשלוח נציגים למדינות הרלוונטיות על מנת להתייעץ עם הרשויות במדינה, עם הקהילות ועם בעלי עניין אחרים, כגון נציגי הקורבנות וארגוני חברה אזרחית.¹⁰⁶ בשלב זה סמכות משרד התביעה מוגבלת ולא ניתן להוציא צווי מעצר או זימון.

דוגמה למקרה שבו נסגרה בדיקה מקדמית בשלב זה היא החלטת התובעת בנסודה מאוקטובר 2015 לסגור את הבדיקה המקדמית, שהתקיימה בעניינה של הונדורס מאז נובמבר 2010 ביחס לפשעים נגד האנושות שבוצעו לכאורה לאחר ההפיכה השלטונית ביוני 2009. התובעת קבעה כי לאחר בדיקה מעמיקה של המידע הזמין אין יסוד סביר להאמין כי בוצעו פשעים שנמצאים תחת סמכות שיפוטו של בית הדין, שכן אין די ראיות לכך שהפעולות הצביעו על מדיניות לבצע התקפה נרחבת או שיטתית המכוונת נגד אוכלוסייה אזרחית, כפי שנדרש באמנה.¹⁰⁷ במקרים אחרים הבדיקה המקדמית נסגרה ללא פתיחה בחקירה בגלל שיקולים של אי-עמידה בעקרון המשלימות או בעקרון החומרה.

103 לעיל ה"ש 47, עמ' 10. מאז הקמת בית הדין ועד סוף שנת 2019 קיבל משרד התביעה 14,167 פניות, מתוכן נמצא כי 715 הצריכו בדיקה מעמיקה — ASP, Independent Expert Review of the International Criminal Court and the Rome Statute System Final Report (Sep. 30, 2020) (להלן — דוח צוות המומחים), עמ' 207 ה"ש 421.

104 מלבד גביית עדות בכתב או בעל פה בבית הדין.

105 נייר מדיניות על בדיקות מקדמיות, לעיל ה"ש 84, עמ' 17.

106 שם, עמ' 20.

107 ICC, The Office of the Prosecutor, Situation in Honduras Article 5 Report (Oct. 2015).

אין כללים פורמליים לגבי אופן ניהול הבדיקה המקדמית. עם זאת, בתקופתה של התובעת בנסודה משרד התביעה הגדיר לעצמו מספר שלבים נפרדים לעריכת הבדיקה, כאשר בשלב ראשון נבחנים תנאי הסף לצורך הפעלת סמכות השיפוט של בית הדין, וכן השאלה אם יש בסיס סביר להאמין כי בוצע פשע שבסמכות שיפוטו; בשלב השני נבדקות דרישות המשלימות והחומרה; ובשלב השלישי נבחן אם יש שיקולי צדק המונעים את התערבות בית הדין.

אין מועד מוגדר לסיום הבדיקה המקדמית, ומספר בדיקות מקדמיות התנהלו לאורך שנים רבות. הממושכת שבהן, בעניינה של קולומביה, התנהלה כ־17 שנה. התמשכות המוגזמת של הבדיקות המקדמיות נבעה בין היתר מן הדגש של התובעת בנסודה על "משלימות חויבות", תוך קיום שיח מתמשך עם רשויות אכיפת החוק של המדינות הרלוונטיות ועיכוב הפתיחה בחקירה עד למיצוי השיח האמור, כפי שאירע במקרה של קולומביה. על התמשכות הבדיקות המקדמיות נמתחה ביקורת, כולל מצידה של ועדת מומחים שמונתה לבחון את התנהלות בית הדין ומשרד התביעה. הוועדה המליצה, בין היתר, לאחד את השלבים השונים של הבדיקה המקדמית כדי שניתן יהיה לסגור בדיקות מקדמיות שאין מקיימות את דרישות החומרה והמשלימות כבר בשלב מוקדם יותר.¹⁰⁸

בסיום הבדיקה המקדמית מחליט משרד התביעה אם יש בסיס לפתיחה בחקירה.¹⁰⁹ אם מדובר במקרה שהופנה על ידי מדינה חברה בבית הדין או על ידי מועצת הביטחון, ניתן לעבור מייד בתום הבדיקה המקדמית לשלב החקירה. לעומת זאת, אם מדובר בבדיקה מקדמית שהחלה ביוזמת משרד התביעה, כולל במקרה שניתנה הסכמה אד הוק של מדינה שאינה חברה, נדרשת פנייה מצד התביעה לערכאת קדם המשפט לשם קבלת אישור לפתוח בחקירה. אם ההחלטה של משרד התביעה היא שאין מקום לפתוח בחקירה, אזי אם מדובר במקרה שהופנה על ידי מדינה חברה בבית הדין או על ידי מועצת הביטחון, הגורם שהפנה את המקרה יכול לערער על החלטה זו לערכאת קדם המשפט.¹¹⁰

בשל אותו נימוק של היעדר יסוד סביר להאמין כי בוצעו פשעים שנמצאים תחת סמכות שיפוטו של בית הדין, נסגרו גם הבדיקות המקדמיות בקוריאה הדרומית, בגבון ובבוליביה. ראו פירוט בהמשך.

108 לעיל ה"ש 103. עוד על המלצות ועדת המומחים ראו בהמשך בפרק 5.

109 משרד התביעה נהג, לפחות בתקופת התובעת בנסודה, לפרסם בתום שלב הבדיקה דוח מפורט בדבר הנימוקים להחלטה לפתוח או לא לפתוח בחקירה.

110 כאשר הבדיקה המקדמית נפתחה על ידי משרד התביעה באופן עצמאי, ערכאת קדם המשפט אינה מוסמכת להתערב בהחלטה שלא לפתוח בחקירה, אלא אם ההחלטה התבססה על שיקולי צדק.

ג. חקירה

עם קבלת החלטה על פתיחת חקירה – אלא אם מדובר במקרה שהופנה על ידי מועצת הביטחון – משרד התביעה מחויב לשלוח מכתב יידוע בדבר פתיחתה לכל המדינות החברות בבית הדין, וכן למדינות שאינן חברות, שהן בעלות סמכות שיפוט בנוגע לפשעים.¹¹¹ מטרת המכתב היא להזמין את המדינות לחקור בעצמן את החשדות, שכן בהתאם לעקרונות המשלימות, אמנת רומא נותנת עדיפות לקיום הליכים מדינתיים. ככל שמדינה מודיעה בתוך 30 ימים כי היא חוקרת את המקרים, משרד התביעה מנוע מלחקור בעצמו והחקירה מוקפאת. משרד התביעה נדרש לקיים בחינה תקופתית של התקדמות החקירה המדינתית, ואם יתרשם שהיא אינה כנה יוכל לבקש אישור של ערכאת קדם המשפט לפתוח בחקירה. כך פעל התובע חאן בעניין של אפגניסטן, הפיליפינים וונצואלה, כמפורט בהמשך.

בשלב הבדיקה המקדמית נבדק באופן כללי אם בוצעו פשעים שהם בסמכות בין הדין במסגרת ה"מצב" (situation) נשוא הבדיקה, ואילו מטרת שלב החקירה היא לגבש די הוכחות להעמדה לדין של אנשים ספציפיים בגין ביצוע מעשי פשע מוגדרים. ברור כי בית הדין אינו מיועד או מסוגל להעמיד לדין את כל מבצעי הפשעים על כל הפשעים שהתבצעו. לאור זאת, בשלב החקירה נדרש משרד התביעה לבחור באילו תיקים קונקרטיים (cases) תתמקד החקירה. נייר מדיניות לגבי אופן בחירת התיקים ותעדופם פורסם על ידי התובעת בנסודה בספטמבר 2016.¹¹² התובע החדש חאן עדכן כי הוא מקיים בחינה מחודשת של מדיניות משרד התביעה בנושא זה.¹¹³

לפי נייר המדיניות, הקריטריון המרכזי לבחירת התיקים שבהם תעסוק החקירה הוא חומרת המעשים ומידת האחריות של החשוד. לשם כך נערך מסמך בחירת תיקים, שהוא מסווג, ובו מרוכזים התיקים הרלוונטיים השונים. על בסיס מסמך זה ניתן לבחור את סדר החקירה ואת המשאבים שיוקצו לתיקים השונים, הן במסגרת המצב הנבדק והן בהשוואה למצבים אחרים שנמצאים בשלב החקירה. מדובר במסמך נושם שמתעדכן לאור ההתפתחויות בחקירות. לפי הנייר, לגבי התיקים שיוחלט שלא לחקור בבית הדין, משרד התביעה יפעל לקידום הליכים מדינתיים במדינות שיש להן סמכות שיפוט רלוונטית.

111 סעיף 18 לאמנת רומא.

112 נייר מדיניות על תעדוף תיקים, לעיל ה"ש 72.

113 ASP, Proposed Programme Budget for 2022 of the International Criminal Court, ICC-ASP/20/10 (Aug. 16, 2021) (להלן – הצעת תקציב בית הדין לשנת 2022), עמ' 198.

בנייר המדיניות מודגש כי התביעה צריכה להחליט על התיקים שייחקרו באופן עצמאי ללא תלות בעמדת המדינה שהפנתה את המקרה לבית הדין ואף לא של מועצת הביטחון, במקרה של הפניה מצידה. נוסף על כך, הבחירה תיעשה ללא משוא פנים ומבלי להעדיף צד אחד על פני משנהו. עם זאת, אין הכוונה לייצר הקבלה מלאכותית ולא ייחקרו מקרים שאינם מתאימים רק כדי ליצור מראית עין של איזון בין הצדדים השונים. בחירת המקרים אמורה להיעשות באופן אובייקטיבי תוך הערכת כלל הראיות, הן המפלילות והן המזכות, באופן מקצועי וביקורתי.

במסגרת איתור המקרים המתאימים לחקירה מיושמים שוב המבחנים שנבחנו בשלב הבדיקה המקדמית, של קיום סמכות, משלימות וחומרה. נערכת גם בחינה נוספת אם שיקולי צדק מצדיקים הימנעות מחקירה. בשלב זה הבחינה מתייחסת למקרה ולחשודים הקונקרטיים נשוא החקירה.

לפי נייר המדיניות יש מספר קריטריונים לבחירת המקרים שראוי לחקור: ראשית, חומרת הפשעים; שנית, מידת האחריות של החשודים, מתוך רצון להגיע לאלו שאחריותם ביחס לפשעים היא הרבה ביותר. לעיתים נדרש יהיה לחקור ולהעמיד לדין את דרגי הביניים כדי לבנות את הבסיס הראייתי להגעה לרמות הבכירות ביותר. נוסף על כך, גם גורמים בדרג נמוך עשויים להיות מועמדים לדין כאשר נמצא כי ההתנהלות שלהם הייתה חמורה במיוחד. מודגש כי הקביעה מי הם האחראים במידה הרבה ביותר אינה חופפת לסטטוס הפורמלי של האדם בתוך ההיררכיה הארגונית, אלא צריכה להיבחן ביחס לכל מקרה לגופו. הבחינה צריכה להתייחס, בין היתר, לאופי ההתנהלות הבלתי חוקית, לרמת המעורבות והכוונה, לקיומם של מניעים מפלים ולניצול לרעה של כוח; שלישית, ההתמקדות אמורה להיות בפשעים החמורים ביותר שבוצעו במסגרת מצב נתון, תוך ניסיון לבחור מקרים שייצגו את כלל הסוגים של הפשעים שהתרחשו, מבחינת סוג הפשע וסוג הקורבנות. לפי נייר המדיניות, דגש מיוחד אמור להינתן לפשעים שהיו באופן מסורתי בעדיפות נמוכה, כגון פשעים נגד ילדים ונשים ואלימות מינית, פגיעה באובייקטים מוגנים, כולל אתרי מורשת ואתרים דתיים, וכן פגיעה באלו שמספקים סיוע הומניטרי ובכוחות שמירת שלום.

תעדוף התיקים, קרי הסדר שבו ייחקרו, אמור להיקבע באופן שיאפשר חקירות אפקטיביות ככל הניתן, תוך התחשבות באילוצים מעשיים ובמגבלות של משאבים וזמן. על פי נייר המדיניות, יש להביא בחשבון את השיקולים הבאים בעת התעדוף: בחינה השוואתית של כלל התיקים בכלל החקירות, על בסיס המדדים שפורטו לעיל לבחירת תיקים הראויים לחקירה; בחינה אם כבר התנהלו חקירות או הליכים נגד חשודים לגבי עבירות אחרות;

השלכות החקירה וההעמדה לדין על הקורבנות ועל הקהילות הנפגעות; השלכות החקירה על התמשכות העבירות, ועד כמה היא תתרום למניעת פשעים נוספים; ההשלכה והאפשרות לנהל הליכים נגד צדדים לעימות באופן מקביל. נוסף על כך ניתן יהיה להתחשב בנתונים הבאים: היקף ואיכות הראיות הקיימות והיכולת לאתר עוד ראיות; שיתוף הפעולה הבינלאומי עם ההליך; היכולת לנהל את החקירה באופן יעיל ובמשך זמן סביר, תוך התחשבות במצב הביטחוני ובגישה לשטח שבו נדרשת החקירה; הסיכוי להגיע לחשודים על ידי מעצרים והעברתם לבית הדין.

בשלב החקירה משרד התביעה פועל באופן אקטיבי לביצוע איסוף ובחינת ראיות, תוך הפעלת סמכויות חקירה עצמאיות, בין היתר על ידי שליחת חוקרים לאזור שנמצא תחת חקירה ותשאול קורבנות ועדים. במסגרת החקירה הוא יכול להיעזר במדינות ובארגונים בינלאומיים.

בכל מצב שנתון תחת חקירה בבית הדין יכולים להתקיים במקביל גם הליכים נגד נאשמים שכבר אושרו נגדם האישומים וגם חקירות לזיהוי פשעים וחשודים נוספים. בשל כך שלב החקירה והחיפוש אחר חשודים נוספים יכול להתנהל לאורך שנים רבות, במקביל לקיום משפטים. בהתאם, אף אחת מהחקירות שנפתחו על ידי בית הדין עד עתה לא נסגרה. על כך נמתחה ביקורת ובעקבותיה הוציאה התובעת בנסודה ביוני 2021 מסמך מדיניות על השלמת הבחינה של מצבים, שעוסק באופן סגירתן של חקירות המתנהלות בבית הדין.¹¹⁴ הנייר מבחין בין שני שלבים במסגרת חקירה – השלב החקירתי והשלב התביעתי. בשלב החקירתי מתקיימות פעולות חקירה ואיסוף ראיות בהתאם לכיווני החקירה שהוגדרו, ומוגשות בקשות להוצאת צווי מעצר וזימון. שלב זה מסתיים מבחינה פורמלית כאשר כל כיווני החקירה מוצו, וערכאת קדם המשפט החליטה בנוגע לכלל צווי המעצר והזימון שהתבקשו. לאחר סיום שלב זה, מרב המשאבים שהוקצו למצב בכללותו מנותבים לשלב התביעתי. שלב זה מתמקד בביצוע צווי המעצר ובניהול המשפטים בפני בית הדין, ומסתיים פורמלית כאשר כל ההליכים נגד כלל החשודים הספציפיים מגיעים לסיומם.

ד. צווי מעצר וצווי זימון

בשלב החקירה יכולה התביעה לבקש מערכאת קדם המשפט להוציא נגד חשוד ספציפי צו זימון או צו מעצר, אם יש בסיס סביר להאמין שאותו אדם ביצע פשעים הנופלים בסמכות

114 ICC, The Office of the Prosecutor, Policy on Situation Completion (June 15, 2021) (להלן – נייר מדיניות בדבר השלמת הבחינה של מצבים).

בית הדין. צו זימון מוצא כאשר בית הדין סבור שהחשוד משתף פעולה וייתייצב בפניו. צו מעצר מוצא כאשר בית הדין סבור שהחשוד לא ישתף פעולה ולא יופיע מיוזמתו, יסכן את המשך ההליכים או ימשיך לבצע פשעים ככל שלא יעצר. ככלל, צווי מעצר אינם מפורסמים בפומבי אלא מועברים דרך הערוצים החשאיים של גורמי האכיפה הבינלאומית. המשמעות היא שחשוד עשוי לא לדעת כי הוצא צו מעצר בעניינו. כל המדינות החברות בבית הדין מחויבות לשתף פעולה עם החקירה, ובכלל זה לכבד את צווי המעצר וצווי הזימון ביחס לחשודים הנמצאים בשטחן ולהעבירם לידי בית הדין. לבית הדין אין כוח אכיפה משלו, והוא מסתמך על עזרת המדינות. לפי פרסומי בית הדין, נכון לסוף חודש יוני 2022 הוצאו צווי מעצר נגד 40 חשודים, שמתוכם מומשו 21 צוים, וצווי זימון נגד תשעה חשודים, שכולם הופיעו בפני בית הדין באופן וולונטרי.¹¹⁵ ראוי לציין כי ייתכן שישנם צווי מעצר נוספים שטרם פורסם דבר קיומם. חשודים שנעצרו ונמצאים בחזקת בית הדין מוחזקים בבית המעצר של בית הדין, שממוקם בתוך בית הכלא ההולנדי בסכווינגן, בקרבת בית הדין.¹¹⁶ נכון לספטמבר 2022 מוחזקים שמונה אנשים בבית הכלא הזה.¹¹⁷

ה. ביצוע צווי מעצר והסגרת חשודים לבית הדין

במסגרת החובה הכללית שמוטלת על מדינות חברות לשתף פעולה עם בית הדין, למשל בנושאים של איסוף ראיות ותשאול, הן נדרשות להיענות לבקשות הסגרה של חשודים שהוצאו נגדם צווי מעצר על ידי בית הדין. לגבי מדינה שאינה חברה, בית הדין יכול לבקש שיתוף פעולה, אולם היענות לבקשה זו היא על בסיס התנדבותי. יש לציין כי בסמכות מועצת הביטחון לחייב שיתוף פעולה גם מצידן של מדינות שאינן חברות.¹¹⁸

¹¹⁵ ICC, The Court Today, ICC-PIDS-TCT-01-129/22_Eng (Last Visited Sep. 12, 2022). בדף הנתונים שבאתר בית הדין טרם מוזכרים שלושת צווי המעצר שהוצאו במסגרת החקירה של המצב בגיאורגיה, וכן צו מעצר נוסף שהוצא במסגרת החקירה של המצב ברפובליקה המרכז-אפריקאית, ו, אשר דבר קיומו הותר לפרסום ביולי 2022 – ראו פירוט בפרק 4.

¹¹⁶ ICC, ICC Detention Centre, ICC-PIOS-FS-08-002/18_Eng (Last Visited July 4, 2022).
¹¹⁷ ביניהם שניים שכבר הורשעו – דומיניק אונגוון, אשר ערעור על הרשעתו תלוי ועומד, ובוסקו נטגנדה, אשר טרם נקבע באיזו מדינה ירצה את עונשו.

¹¹⁸ בהחלטת מועצת הביטחון להפנות את המצב בחבל דארפור שבסודאן לבית הדין צוין כי על ממשלת סודאן וכל הצדדים הנוספים לעימות לשתף פעולה עם בית הדין.

ערכאת קדם המשפט רשאית לקבוע, לאחר שהזמינה את המדינה הרלוונטית להציג עמדתה, כי היא סירבה לשיתוף פעולה עם בית הדין באופן שמונע ממנו לבצע את תפקידו. בהמשך לקביעה זו בית הדין רשאי להפנות את המקרה לאספת המדינות החברות, ובמקרה שהופנה על ידי מועצת הביטחון – גם למועצה.

בנהלים שאומצו בסוף שנת 2011 על ידי אספת המדינות החברות נקבעו תגובות שונות לחוסר שיתוף פעולה. תגובה רשמית בעקבות הפניה של בית הדין יכולה לכלול קיום ישיבות חירום, דיון ציבורי ומכתבים רשמיים מנשיא האספה למדינה עצמה.¹¹⁹ תגובה לא־רשמית, שאינה מותנית בהפניה מבית הדין, יכולה להתבטא בצעדים שונים בניסיון לעודד שיתוף פעולה, כגון יצירת קשר לא־רשמי עם גורמים במדינה.¹²⁰ למרות השוני בין סוגי התגובות השונים, באופיים הם בעיקר הצהרתיים ומתמקדים בגינוי המדינה המפירה (naming and shaming).¹²¹ לעומת זאת, מועצת הביטחון יכולה להגיב לחוסר שיתוף פעולה באמצעים חריפים בהרבה, כולל הטלת סנקציות.

נכון לחודש ספטמבר 2022, בית הדין הפנה 16 מקרים של חוסר שיתוף פעולה של מדינות.¹²² מרבית המקרים של חוסר שיתוף פעולה נוגעים למצב בחבל דארפור שבסודאן, ובפרט לא־ביצוע צו המעצר נגד נשיא סודאן באותה עת, עומר אל־בשיר. כיוון שמקרה זה הופנה על ידי מועצת הביטחון, נעשו הפניות הן לאספת המדינות החברות והן למועצת הביטחון. כך לדוגמה, ערכאת קדם המשפט מצאה כי מלאווי, צ'אד, קונגו ואוגנדה הפרו את חובתן לעצור ולהסגיר את אל־בשיר בעודו נמצא בשטחן, והפנתה את המקרים לאספת המדינות החברות ולמועצת הביטחון. לעומת זאת המקרה של דרום אפריקה לא הופנה, מאחר שהיא ביקשה מבית הדין החלטה שיפוטית בדבר היקף חובותיה ביחס לביצוע בקשת המעצר, וכן לאור העובדה שהממשלה ספגה ביקורת מבתי משפט במדינה בגין חוסר שיתוף הפעולה עם בית הדין.¹²³ בדומה לכך סירבה ערכאת קדם המשפט להפנות

119 ASP, Strengthening the International Criminal Court and the Assembly of States Parties, ICC-ASP/10/Res.5 (Dec. 21, 2011)

120 נוסף על כך, ב־28 בנובמבר 2018 אימצה אספת המדינות החברות החלטה שיצרה "ארגז כלים" שמדינות חברות יכולות לנקוט כדי לסייע ביישום התגובה הלא־רשמית, כגון שיתוף מידע עם בית הדין – ASP, Report of the Bureau on non-cooperation, ICC-ASP/17/31 (Nov. 28, 2018)

121 שייבס, לעיל ה"ש 8, עמ' 267.

122 לרשימת כלל המקרים ראו: ASP, Non-cooperation (Last Visited Sep. 12, 2022)

123 The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir, ICC-02/05-01/09, Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by South Africa with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar Al-Bashir (July 6, 2017)

את ניגריה לאספת המדינות החברות ולמועצת הביטחון – לאחר שקיבלה את טענתה שאל-בשיר הופיע בפסגת האיחוד האפריקאי שנערכה במדינה ביולי 2013 ללא הזמנה ועזב לפני השלמת הבירור כיצד לפעול בנושא.¹²⁴ במקרה נוסף, בנוגע לחוסר שיתוף הפעולה של ירדן עם בקשת ההסגרה של אל-בשיר במהלך השתתפותו בחודש מארס 2017 בפסגת הליגה הערבית שנערכה במדינה, ערכאת הערעור קיבלה במאי 2019 את ערעור ירדן על החלטה של ערכאת קדם המשפט להפנות את המקרה לאספת המדינות החברות ולמועצת הביטחון. נקבע כי לא היה מקום להפניה זו במקרה דנן, שכן ההפניה התבססה על קביעה שגויה כי ירדן לא ביקשה להתייעץ עם בית הדין בנוגע לטענות שיש לה נגד בקשת המעצר ושאלת החסינות.¹²⁵

המקרה של אל-בשיר עורר שאלה חשובה בנוגע ליחס בין החובה של מדינה לכבד צווי מעצר שמוציא בית הדין ולעצור ולהעביר לבית הדין את מי שנמצא בשטחה, לבין החסינות המוענקת במשפט הבינלאומי לראשי מדינה – החלה גם על נושאי תפקיד בכירים במדינה – מפני הליכים פליליים וכן מפני מעצר על ידי רשויות מדינה אחרת. כפי שכבר צוין, בסעיף 27 לאמנת רומא נקבע שאין חסינות מפני הליכים בבית הדין גם לראשי מדינה מכהנים. עם זאת, בסעיף 98(1) לאמנה נקבע שבית הדין לא יקדם בקשה לסיוע או להסגרה, שתחייב מדינה להפך את מחויבותיה במשפט הבינלאומי ביחס למדינה או לחסינות דיפלומטית של אדם או רכוש של מדינה שלישית, אלא אם בית הדין השיג את הסכמת המדינה לוותר על החסינות. העמדה המקובלת היא שלנושא משרה השייך למדינה שהיא חברה בבית הדין אין חסינות מפני מעצר והסגרה על ידי מדינה חברה אחרת שהוא נמצא בשטחה. זאת מכיוון שהמדינה החברה הסכימה, בעצם ההצטרפות לאמנת רומא, לוותר על חסינות זו. השאלה מתמקדת במצב שבו נושא משרה בכיר ממדינה שאינה חברה נמצא בשטח של מדינה חברה ומתבקשת הסגרתו לבית הדין. האם במצב זה מדינה זו צריכה להסגירו לבית הדין או לכבד את חסינותו, ככל שמדינתו לא תוותר עליה במפורש?

בסוגיה זו ניתנו החלטות של מספר ערכאות קדם משפט בהליכים שנגעו למקרה אל-בשיר, שהיה נשיא סודאן המכהן. בכל ההחלטות נקבע כי היה מקום להסגיר את אל-בשיר

The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir, ICC-02/05-01/09, Decision on the 124
Cooperation of the Federal Republic of Nigeria Regarding Omar Al-Bashir's Arrest and
Surrender to the Court (Sep. 5, 2013). בית הדין הורה לניגריה לעצור את אל-בשיר אם מצב דומה
יחזור בעתיד.

ICC, Press Release, Al-Bashir Case: ICC Appeals Chamber confirms Jordan's non- 125
cooperation but reverses the decision referring it to the ASP and UNSC (May 6, 2019)

לבית הדין וכי הוא אינו נהנה מחסינות, אולם ההנמקות שניתנו היו שונות ומגוונות. השאלה הגיעה לדיון בערכאת הערעור של בית הדין במסגרת הערעור של ירדן שהוזכר לעיל. באותו מקרה, ערכאת קדם המשפט קבעה כי נוכח העובדה שמועצת הביטחון הפנתה את המקרה לבית הדין והורתה לסודאן לשתף פעולה באופן מלא, משטר שיתוף הפעולה שחל על מדינות חברות חל גם עליה. לפיכך ובדומה לבקשת מעצר והסגרה של ראש מדינה שהיא חברה בבית הדין, סודאן אינה יכולה לטעון לחסינות בהתאם לסעיף 98, והצורך של בית הדין לקבל את הסכמתה להסרת החסינות אינו קיים.¹²⁶ ערכאת הערעור אשררה את הקביעות של ערכאת קדם המשפט והוסיפה כי היעדר חסינות ראש מדינה בפני בית הדין משקף את הדין הבינלאומי המנהגי, ולפיכך אין מושג של חסינות ראש מדינה אל מול בית דין בינלאומי.¹²⁷

על החלטת ערכאת הערעור נמתחה ביקורת רבה, הן בנוגע לקביעתה כי היעדר חסינות ראש מדינה בפני בית הדין משקף את הדין המנהגי, והן בנוגע לאי־הבהירות שלה.¹²⁸ אחד ההיבטים שנותרו לגביו סימני שאלה הוא אם יש לפרש את ההחלטה כמתייחסת רק למצב שבו יש הפניה של מקרה לבית הדין על ידי מועצת הביטחון, כפי שהיה במקרה של סודאן, או גם למקרים שבהם מדינה חברה מתבקשת להוציא לפועל צווי מעצר נגד נושאי משרה בכירים של מדינה שאינה חברה הנמצאים בשטחה, בהיעדר הפניה כזו. מקרה כזה יכול להתעורר כאשר יש צו מעצר נגד נושא משרה בכיר של מדינה שאינה חברה, בגין פשעים שבוצעו בשטח של מדינה חברה או של מדינה שנתנה את הסכמתה לשיפוט של בית הדין, למשל צו מעצר נגד ולדימיר פוטין נשיא רוסיה בגין פשעים שבוצעו בגיאורגיה או

The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al-Bashir, ICC-02/05-01/09, Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Jordan with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar Al-Bashir (Dec. 11, 2017)

ICC, Press Release, Al-Bashir Case: ICC Appeals Chamber confirms Jordan's non-cooperation but reverses the decision referring it to the ASP and UNSC (May 6, 2019). כאמור, הערעור של ירדן התקבל ונקבע כי לא היה מקום, בנסיבות העניין, להפנות את המקרה לאספת המדינות החברות ולמועצת הביטחון.

Dapo Akande, ICC Appeals Chamber Holds that Heads of State Have No Immunity Under Customary International Law Before International Tribunals, EJIL:Talk! (May 6, 2019); Dov Jacobs, You have just entered Narnia: ICC Appeals Chamber adopts the worst possible solution on immunities in the Bashir case, Spreading the Jam (May 6, 2019); Ben Batros, A Confusing ICC Appeals Judgment on Head-of-State Immunity, Just Security (May 7, 2019)

באוקראינה. חלק מהמלומדים סבורים כי מכך שערכאת הערעור קבעה שאין מושג של חסינות ראש מדינה אל מול בית דין בינלאומי, ניתן להסיק שמדינה חברה תידרש בכל מקרה ליישם צו מעצר של בית הדין ביחס לנושאי משרה בכירים של מדינה שאינה חברה. מנגד, מלומדים אחרים גורסים כי מנוסח ההחלטה עולה שביטול החסינות ביחס לראשי מדינה שאינה חברה מותנה בקיום הפניה של מועצת הביטחון, כך שבהיעדר הפניה כזו סעיף 98 חל, ועל בית הדין לקבל את הסכמת המדינה לוותר על החסינות בטרם יפנה בבקשה למעצר ולהסגרה.¹²⁹

ו. שלב קדם המשפט

עם הגעתו של החשוד לחזקת בית הדין נערך שימוע ראשון בנוכחותו בפני ערכאת קדם המשפט, שבו מזהים אותו, מוודאים כי הוא מבין את האישומים נגדו ואת זכויותיו, מחליטים באיזו שפה יתקיימו ההליכים וכן קובעים מועד לקיום שימוע נוסף, שבו דנים באישומים עצמם. לחשוד עומדת הזכות להיות מיוצג על ידי עורך דין וכן לשמור על זכות השתיקה, בלי שהדבר ייזקק לחובתו. כמו כן עומדת לו הזכות להגיש בקשה לשחרור זמני, שיכול להיות מותנה בתנאים כגון הגבלות תנועה או איסור ליצור קשר עם קורבנות ועדים. בהמשך נערך שימוע נוסף לשם אישור האישומים, שבו נציגי התביעה, עורכי דינו של החשוד ועורכי הדין המייצגים את הקורבנות טוענים בפני בית הדין.¹³⁰ על התביעה להוכיח ביחס לכל אחד מהאישומים כי יש ראיות מספקות שתומכות באישום. בית הדין יכול לקבוע כי יש מספיק ראיות ולאשר את בקשת התביעה להפנות את התיק לשלב המשפט; לבקש מהתביעה להציג בפניו ראיות נוספות, לקיים חקירה נוספת או לשנות את האישומים אם הראיות מצביעות על פשעים אחרים; או לקבוע שאין ראיות מספקות ולדחות את הבקשה.¹³¹ דחיית הבקשה אינה מונעת ממשרד התביעה לפנות לבית הדין בעתיד, ככל שיתקבל מידע חדש. על החלטת בית הדין ניתן להגיש ערעור. נכון

Sarah M.H. Nouwen, Return to sender: Let the international court of justice justify or 129
qualify international-criminal-court exceptionalism regarding personal immunities, 78
The Cambridge Law Journal 596–611 (Oct. 2019); Alexandre Skander Galand, A Hidden
Reading of the ICC Appeals Chamber's Judgment in the Jordan Referral Re Al-Bashir,
EJIL:Talk! (June 6, 2019)

130 ככלל, השימוע נערך בנוכחות החשוד.

131 בית הדין דחה בקשות לאישור אישומים מספר פעמים.

לשנת 2020, רק כ-38 אחוזים מהאישומים שהובאו על ידי משרד התביעה לערכאת קדם המשפט אושרו והופנו לשלב המשפט.¹³²

בית הדין אינו דן ללא נוכחות החשוד, ולכן ככל שאינו מופיע בפני בית הדין, ההליך נגדו מוקפא עד הופעתו. ישנם 14 הליכים שבהם ההליך מוקפא עד תפיסתם של החשודים.

ז. המשפט והכרעת הדין

המשפט מתנהל בפני ערכאת המשפט, בהרכב של שלושה שופטים. בתחילת המשפט הנאשם מצהיר אם הוא מודה באשמה או לא. במהלך המשפט נציגי התביעה ונציגי הסניגוריה מביאים ראיות ועדים מטעמם, וכן חוקרים את עדי הצד השני. גם לקורבנות עומדת זכות להביע את עמדתם בפני בית הדין.

ככלל, המשפט נערך בדלתיים פתוחות, אם כי בית הדין יכול להורות כי הליכים מסוימים ייערכו בדלתיים סגורות, בין היתר במטרה להגן על קורבנות ועדים.

בדרך כלל הנאשם מוחזק במעצר עד תום ההליכים, והמשפט נערך בנוכחותו. ואולם בית הדין יכול להורות על שחרור בערבות של נאשם ולהנחות כי הוא יתייצב בשלבים מסוימים בהליך, כגון במעמד הכרעת הדין, נאומי הפתיחה והסיום, וכאשר עורכי הדין שמייצגים את הקורבנות מופיעים. כך למשל, בשנת 2014 הורה בית הדין על שחרורו בערבות של סגן נשיא קניה ויליאם רוטו, על מנת לאפשר לו למלא את תפקידו הבכיר.¹³³

בשלב המשפט, על התביעה להוכיח בפני בית הדין את אשמת הנאשם מעבר לספק סביר. לאחר שהצדדים מציגים את טיעוניהם, בית הדין קובע אם הנאשם אשם או זכאי. בית הדין יכול להרשיע את הנאשם בפשע חמור פחות משהוא הואשם בו, ככל שהוא כלול בתוכו. לדוגמה, כאשר נאשם הועמד לדין בגין רצח והתביעה הצליחה להוכיח כי התבצעה תקיפה אולם לא כי הקורבן נפטר, בית הדין יכול להרשיע בגין תקיפה. זאת ועוד, ככל שמתברר במהלך המשפט כי הראיות מצביעות על קטגוריה אחרת של פשע, לדוגמה פשעי מלחמה במקום פשעים נגד האנושות, בית הדין רשאי להרשיע את הנאשם בגין הפשע שנתמך בראיות.¹³⁴

132 דוח צוות המומחים, לעיל ה"ש 103, עמ' 253, ה"ש 563.

133 The Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang, ICC-01/09-01/11, Reasons for the Decision on Excusal from Presence at Trial under Rule 13quater (Feb. 18, 2014)

134 תקנה 55 לתקנות בית הדין – ICC, Regulations of the Court, ICC-BD/01-05-16 (Last Visited July 4, 2022); ראו גם שייבס, לעיל ה"ש 8, עמ' 327.

לאחר הרשעת הנאשם, גזר הדין נקבע בשלב נפרד. בית הדין יכול לגזור עד 30 שנות מאסר, ובנסיבות קיצוניות, כאשר החומרה הקיצונית של הפשע והנסיבות האישיות של האדם המורשע מצדיקים זאת – מאסר עולם.¹³⁵ כמו כן השופטים יכולים לפסוק פיצויים לקורבנות, וכן קנס וחילוט רכוש ונכסים שמקורם בפשע שבוצע.¹³⁶ גזר הדין צריך להיות מידתי לפשע וכן יש להביא בחשבון שיקולים שונים, כגון הנזק לקורבנות ולבני משפחותיהם, מידת הכוונה וההשתתפות של המורשע, מאמצים שנעשו לאחר הפשע במטרה לפצות את הקורבנות, הרשעות קודמות בגין פשעים דומים ומידת האכזריות בביצוע הפשעים. לבית הדין אין מתקן מאסר שעומד לרשותו, ולכן לאחר שאדם מורשע הוא מרצה את מאסרו בבתי סוהר של מדינות שנתנו את הרשאתן לכך לבית הדין.¹³⁷ לאחר שאסיר ריצה לפחות שני שלישים מתקופת מאסרו, בית הדין יכול להורות על שחרורו המוקדם. על השופטים לשקול בין היתר את הנכונות המוקדמת והמתמשכת של האסיר לשתף פעולה עם בית הדין בחקירותיו; סיוע באיתור נכסים שניתן להשתמש בהם לטובת הקורבנות; אם התנהגותו במאסר מראה על ניתוק אמיתי מהפשע שביצע; את ההשפעה של שחרור מוקדם על קורבנות ועל היציבות בקהילה; ואת מצבו הבריאותי.

ח. ערעור

החלטת ערכאת המשפט להרשיע או לזכות את הנאשם ניתנת לערעור בפני ערכאת הערעור. הקורבנות והנאשם יכולים לערער גם על ההחלטה בדבר פיצויים. החלטת ערכאת הערעור היא סופית ולא ניתן לערער עליה.

מאז הקמת בית הדין התקבל רק ערעור מהותי אחד – ערעורו של ז'אן-פייר במבה גומבו, נשיא ומפקד עליון של התנועה לשחרור קונגו, על הרשעתו בגין ביצוע פשעים נגד האנושות ופשעי מלחמה.¹³⁸ ערעור אחד עודנו תלוי ועומד – של דומיניק אונגוון מאוגנדה.¹³⁹

135 סעיף 77 לאמנת רומא.

136 הפיצויים לקורבנות יכולים להיות גם סמליים, כגון פרסום התנצלות.

137 ICC, ICC Detention Centre, ICC-PIOS-FS-08-002/18_Eng (Last Visited July 4, 2022)

138 ICC, Press Release, ICC Appeals Chamber acquits Mr. Bemba from charges of war crimes and crimes against humanity ICC, (June 8, 2018)

139 The Prosecutor v. Dominic Ongwen, ICC-02/04-01/15, Defence Notification of its Intent to Appeal the Trial Judgment (May 21, 2021)

ט. סמכויות מועצת הביטחון בשלב החקירה והמשפט

מעבר לסמכות להפנות מקרה לחקירה בבית הדין, אמנת רומא מקנה למועצת הביטחון גם סמכות למנוע פתיחת חקירה או משפט או להקפיא חקירה או משפט קיימים למשך שנה.¹⁴⁰ מועצת הביטחון יכולה להאריך את הקפאת ההליכים לתקופות נוספות של שנה אחת כל פעם.

מועצת הביטחון הפעילה את סמכותה לראשונה ב־12 ביולי 2002, ימים מספר לאחר כניסת אמנת רומא לתוקף, ואימצה החלטה שבמסגרתה קבעה כי אזרחים המגיעים ממדינות שאינן חברות בבית הדין ונוטלים חלק במשימות מטעם האו"ם, או שאושרו על ידי האו"ם, יהיו חסינים מפני הליך בבית הדין בנוגע למעשים או מחדלים שאירעו במהלך עבודתם למשך שנה, שניתנת להארכה נוספת.¹⁴¹ בשנת 2003 המועצה האריכה החלטה זו בשנה נוספת.¹⁴² ההחלטות שהעניקו את החסינות האמורה התקבלו בלחץ של ארצות הברית ובניגוד לעמדתן של צרפת וגרמניה, שנמנעו בהצבעה. על ההחלטה להעניק חסינות מראש לקטגוריה רחבה של אנשים נמתחה ביקורת, ונטען כי מטרת הסעיף היא לאפשר הקפאת הליך פרטני במצב קיים ולא לתת פטור גורף לקבוצה שלמה. בשנת 2004, בהמשך לפרסומים בנוגע להתעללות של כוחות אמריקאיים בעצורים עיראקים באבו גרייב, הייתה התנגדות במועצת הביטחון להאריך את החסינות בשנה נוספת, וארצות הברית נאלצה לוותר על דרישה זו.¹⁴³

באוגוסט 2003 קבעה המועצה, במסגרת החלטה שהקימה כוח רב־לאומי וכוח מטעם האו"ם בליבריה, כי אזרחים המגיעים ממדינות שאינן חברות בבית הדין ונוטלים חלק בכוחות אלה יהיו תחת סמכות השיפוט הבלעדית של המדינות עצמן, בגין מעשים שאירעו במהלך מילוי משימתם.¹⁴⁴ יצוין כי אין חקירה העוסקת במצב בליבריה, כך שמדובר בקביעה שנועדה להסדיר מראש את הנושא במקרה של חקירה עתידית.

זאת ועוד, במסגרת שתי ההחלטות של מועצת הביטחון שבהן הופנו מקרים של מדינות שאינן חברות לבית הדין — ההחלטה בעניין המצב בחבל דארפור שבסודאן וההחלטה

140 סעיף 16 לאמנת רומא.

141 S.C. Res. 1422 (July 12, 2002)

142 S.C. Res. 1487 (June 12, 2003)

143 שייבס, לעיל ה"ש 8, עמ' 177-179; BBC, what does the International Criminal Court do? (June 25, 2015)

144 S.C. Res. 1497 (Aug. 1, 2003), בסעיף 7 להחלטה. מעניין לציון כי אין בהחלטה אזכור ספציפי של סעיף 16 לאמנת רומא.

בעניין המצב בלוב – הודגש כי סמכות השיפוט בגין מעשים שבוצעו בהקשר של פעולות האו"ם במדינות, ביחס לאזרחי מדינות שאינן חברות בבית הדין, תהיה נתונה באופן בלעדי למדינות עצמן.

מועצת הביטחון סירבה פעמיים להקפיא הליכים נגד חשודים ספציפיים. בשנת 2008 סירבה להיענות לבקשת האיחוד האפריקאי להקפיא את הליך הוצאת צו המעצר נגד נשיא סודאן דאז, עומר אל-בשיר.¹⁴⁵ בשנת 2013 סירבה לאמץ טיוטת החלטה שיזמה רואנדה¹⁴⁶ ונתמכה על ידי האיחוד האפריקאי,¹⁴⁷ להקפיא את ההליכים נגד נשיא קניה וסגנו דאז, אוהורו קניאטה וויליאם רוטו (מעניין לציין שההליכים נגד השניים בוטלו לבסוף).¹⁴⁸

African Union, PSC/MIN/ S.C. Res. 1828 (July 31, 2008) 145
Comm(CXLII) (July 21, 2008)
S.C. Dra. 660 (Nov. 15, 2013) 146
African Union, Ext/Assembly/AU/Dec.1 (Oct. 12, 2013) 147
S.C. PV. 7060 (Nov. 15, 2013) 148