

רוח חדשה בבית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג

פנינה שרביט ברוך ואורי בארי | 28 בדצמבר, 2022 | גיליון 1676

בשנה וחצי הראשונות לכהונתו של תובע בית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC), כארים קאן, ניכר כי לנוכח הביקורת על האפקטיביות הדלה של בית הדין הוא שם דגש על העצמת ההשפעה שלו. לשם כך קאן מקדם שיתופי פעולה, חלקם תקדימיים, עם מדינות, ארגונים בינלאומיים, ארגוני חברה אזרחית וקהילת הקורבנות. זאת, לצד התמקדות והתעמקות במספר חקירות מצומצם יותר, ושילוב טכנולוגיה מתקדמת בעבודת המשרד. עד כה מיעט קאן להתייחס לחקירה בעניינה של ישראל, אולם מסתמן שינוי מגמה אפשרי בנושא, בין היתר לאור הגדלת התקציב המיועד לחקירה והתבטאות ראשונה של קאן, אמנם זהירה ומסויגת, כי אחת המטרות שלו היא לבקר ב"פלטטין" בשנה הבאה. התגברות הקולות בזירה הבינלאומית הקוראים לחקור את ישראל, לצד קידום מהלכים בישראל, שייתפסו כפגיעה בזכויות פלסטינים, כגון ביטול המנהל האזרחי ופגיעה בעצמאות המערכת המשפטית, צפויים להקשות על הצגת העמדה הישראלית ולהגביר את הלחץ על התובע לקדם את החקירה.

ב-5 בדצמבר פרסם תובע בית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC), כארים קאן, את [הדוח השנתי](#) של משרד התביעה, שכותרתו "לעבר עולם צודק יותר – מדי יום". מדובר בדוח הראשון שמפרסם קאן, אשר התמנה לתפקיד לפני שנה וחצי. הדוח סוקר את עיקרי פעולות משרד התביעה מאז כניסתו לתפקיד ומציג את משנתו ביחס לתפקיד בית הדין. ניכר שקאן מודע לביקורת על האפקטיביות הדלה של בית הדין, אשר ב-20 שנותיו הורשעו בו רק חמישה חשודים בפשעים מהותיים, וכי הוא פועל להעצמת ההשפעה של בית הדין.

דגש מרכזי של מדיניות התובע המפורט בדוח הוא הפיכת בית הדין למוקד (hub) לצדק בינלאומי באמצעות הגברת שיתוף הפעולה בין בית הדין לבין המדינות. במסגרת זו, בית הדין אמור לשמש גורם התומך בחקירות והליכים שמתקיימים במדינות עצמן, כביטוי לרעיון "משלימות דינאמית", קרי יישום דינאמי של עקרון המשלימות, שהוא עיקרון יסודי בבית הדין ולפיו נתונה לו סמכות רק כאשר המדינה עצמה אינה חוקרת מקרה באופן מספק. כך, מצוינים הסכמים שנחתמו עם מספר מדינות: עם קולומביה וגינאה, ההסכמים הובילו לסגירת הבדיקות המקדמיות בעניינן, ועם ונצואלה נחתם הסכם לתמיכה בהליכים המדינתיים, אם כי קאן קבע כי הם עדיין בלתי מספקים. בנוסף, שיתוף הפעולה נועד להגביר את האפקטיביות של החקירות בבית הדין עצמו. כך, בעקבות ההסכם עם סודאן התקבלו מרבית הראיות במשפטו של עלי קושייב שנפתח בבית הדין באפריל 2022.

לצד זאת, מובאות דוגמאות לשיתוף פעולה רחב יותר, ביניהן החלטת התקדימית של התובע מאפריל 2022 להצטרף לצוות חקירה משותף, לצד אוקראינה, ליטא, פולין, אסטוניה, לטביה, סלובקיה ורומניה, לחקירת העימות בין רוסיה לאוקראינה, תחת סוכנות האיחוד האירופי לשיתוף פעולה במשפט הפלילי (Eurojust); והחלטתו מספטמבר 2022 להצטרף לצוות חקירה שעוסק בפשעים כנגד מהגרים ופליטים בלוב, לצד הולנד, בריטניה וספרד, ובשיתוף היורופול (שיתוף הפעולה עם משרד התביעה הוביל למעצרים של שני חשודים באתיופיה והסגרתם לאיטליה והולנד). כמו כן, קאן שם דגש על שיתוף פעולה עם גורמים נוספים - האו"ם, האיחוד האירופי, ארגון מדינות אמריקה (OAS), הקהילה הכלכלית של מדינות מערב אפריקה (ECOWAS), והאיחוד האפריקאי. התחממות היחסים עם מדינות אפריקה, שכללה הופעה של תובע בית הדין, לראשונה מזה 17 שנה, בפסגת האיחוד האפריקאי, היא משמעותית, לאור הביקורת שנמתחה בעבר על העיסוק הרב של בית הדין במדינות היבשת.

אמצעי מדיניות נוסף המפורט בדוח הוא העמקת שיתוף הפעולה עם ארגוני חברה אזרחית והקהילות המקומיות. כך, משרד התביעה, יחד עם סוכנות האיחוד האירופי לשיתוף פעולה במשפט הפלילי (Eurojust), [פרסמו](#) מסמך הנחיות מעשיות לארגוני חברה אזרחית בדבר תיעוד פשעים והפרות של זכויות אדם, כך שיוכלו לשמש בהליך פלילי. בנוסף נערך 'שולחן עגול' בהשתתפות נציגים של ארגוני חברה אזרחית ומומחים מהאו"ם בנושא פשעים נגד ילדים. זאת, כחלק [ממדיניות](#) של קיום עריכת שולחנות עגולים שנתיים עם ארגוני חברה אזרחית ו-NGOs.

קאן מדגיש את החשיבות של נוכחות במדינות עצמן לצורך יצירת בסיס ידע מספק וקשר עם הקורבנות. בהתאם, מצוין כי קאן עצמו נסע מספר פעמים רב למדינות השונות. לאוקראינה, אליה נסע התובע מספר פעמים, אף נשלחה משלחת של 42 חוקרים, שרובם הועמדו לרשות משרד התביעה על ידי הולנד. לפי הדוח, בשנה הבאה מתוכננת הקמה של ארבעה משרדי שטח: באוקראינה, סודן, ונצואלה, ובנגלדש.

הדוח מצין כי בתקופה הקרובה יינתן דגש לצמצום מספר החקירות והבדיקות המקדמיות התלויות ועומדות, לשם ייעול עבודת בית הדין והשגת תוצאות טובות יותר במספר מקרים מוגדר. מעת הקמתו, אף חקירה שנפתחה לא נסגרה בבית הדין. ברוח זו, ב-16 בדצמבר 2022, הודיע קאן על סיום שלב החקירה בשלוש חקירות קיימות (מתוך 17) – אחת [בנאורגיה](#), שעוסקת בפשעים אגב העימות עם רוסיה בשנת 2008, ושתי חקירות [ברפובליקה המרכז אפריקאית](#), אחת שעוסקת בפשעים אגב העימותים במדינה בין השנים 2002-2003, והשנייה בפשעים מאז שנת 2012. המשמעות היא שלא ייבחנו עוד כיווני חקירה חדשים, אך יימשכו שיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות ותמיכה בהליכים המדינתיים. כך, משרד התביעה מסייע לרשויות הרפובליקה המרכז אפריקאית לקיים הליכים בעצמה, והטריבוניל הפלילי המיוחד (SCC) שהוקם במדינה [הרשיע](#) ב-31 באוקטובר 2022 שלושה נאשמים בביצוע פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות, במסגרת המשפט הראשון שהתקיים בו. הבחירה לא להמשיך

לחקור מקרים חדשים במסגרת עימותים אלו מצביעה על המגמה של קאן, מאז כניסתו לתפקיד, להתמקד בפשעים "טריים" שבוצעו בשנים האחרונות.

על פי הדוח, בכוונת התובע לקדם שילוב טכנולוגיה מתקדמת בעבודת המשרד השוטפת. הדוח מציין שלושה תחומים: שימוש בבינה מלאכותית (AI) להפקת מידע קונקרטי זמין מכמויות המידע הדיגיטלי; העלאת המידע לענף באופן שיאפשר גישה ושיתוף גם עם רשויות מקומיות; ושימוש במומחים שהעמידו לרשות משרדו מדינות חברות. בהקשר זה, הדוח מזכיר שיתוף פעולה עם מייקרוסופט בחומרה ותוכנה. בנוסף, קאן מציין מהלכים שנעשים לשם שינוי תרבות העבודה במשרד התביעה. זאת, בין היתר, על רקע הביקורת שנמתחה על משרד התביעה [על ידי ועדת המומחים העצמאית](#) שבחנה את תפקודו של בית הדין. בדוח מצוינים מהלכים דוגמת חיוב הכללת נשים ברשימות מועמדים לתפקידים במשרד ופעולות אקטיביות נוספות להבטחת ייצוג מגדרי בכלל הדרגות במשרד. ברמה המהותית של סוגי הפשעים בהם בית הדין יעסוק, מציין הדוח כי מתועדפים פשעי אלימות מינית ועל רקע מגדר ופשעים נגד ילדים.

החקירה בעניינה של ישראל נפתחה באופן רשמי במארכ 2021, ומתמקדת בטענות לביצוע פשעים בשטחי יהודה ושומרון, מזרח ירושלים ורצועת עזה החל מ-13 ביוני 2014, על ידי כלל הצדדים לעימות. החקירה יכולה להתייחס לכל פשע שבוצע החל מתאריך זה, ללא מועד סיום מוגדר.

בשנה וחצי מאז כניסתו לתפקיד, קאן מיעט להתייחס לחקירה, ונראה כי אינה בראש סדר העדיפויות שלו. אולם לאחרונה ניתן לראות התחלה של שינוי מגמה אפשרי ביחס לחקירה. על אף [שמתקצב](#) בית הדין לשנת 2023 עולה כי לחקירה עדיין מוקצים משאבים נמוכים יחסית בהשוואה למרבית החקירות, התקציב גדול פי שלושה מהתקציב שהוקצה לה בשנת 2022. בנוסף, החקירה מצוינת כאחת מעשר החקירות שיתועדפו בשנה הבאה. כמו כן, ב-5 בדצמבר, במהלך האספה השנתית של המדינות החברות בבית הדין, [הודיע](#) קאן כי אחת המטרות שלו היא לבקר בשנה הבאה ב"פלסטין" (לצד אפגניסטן וקונגו). נראה כי קאן, המודע לרגישויות הפוליטיות, בחר במתכוון בניסוח זהיר ולא ציין באופן חד יותר כי הוא מתכנן לבקר, וכן סייג שיגיע ב-'עזרת האל'. בנוסף, קאן מציין בדוח, ביחס לכוונתו להשתמש בחוקרים שהועמדו לרשותו ממדינות שונות במספר חקירות, גם את הסיטואציה ב"פלסטין".

לאורך השנים קיימה ישראל מגעים בלתי פורמליים עם משרד התביעה, ובשונה מהתובעת הקודמת, נראה כי לקאן קשב רב יותר לטיעונים הישראליים. ישראל אף נעזרת בבעלות בריתה להשפיע על התובע לא לקדם את החקירה בעניינה. עם זאת, מתחילת כהונתו מראה קאן כי הוא קשוב לרחשי הלב הציבוריים בזירה הבינלאומית. ככל שילכו ויגברו הקולות הקוראים לחקור את מדיניות ישראל ומעשיה, הלחץ על התובע לקדם את החקירה ילך ויגבר גם הוא. המחשה לכך יש בקמפיין סביב פרשת מותה של העיתונאית שירין אבו-עאקלה, על אף [שבקשת](#) אל-ג'זירה לחקור את המקרה אינה צפויה להיענות בחיוב לאור החקירה העצמאית שישיראל ערכה והעובדה כי מדובר במקרה בודד, שאינו עומד ברף החומרה שבית הדין עוסק

בו. הלחץ צפוי לגבור בעקבות קביעות ביקורתיות מצד בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) בחוות הדעת המייעצת, שמסתמן שתתבקש ממנו לגבי אי חוקיות "הכיבוש הישראלי" המתמשך. יתרה מזאת, מהלכים ישראלים פנימיים, שייתפסו כפוגעים בזכויות הפלסטינים, כגון ביטול המנהל האזרחי, וכן פגיעה בשלטון החוק ובעצמאות מערכת המשפט, יקשו על הצגת העמדה הישראלית, הן באופן ישיר והן דרך מדינות ידידותיות, ויכבידו על היכולת להמשיך ולעכב את התקדמות החקירה.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט