

פוטין בדרך להאג? הצעד התקדימי והמשמעויות לישראל

אורי בארי | 26 במארס, 2023 | גיליון 1702

בחודש מארס הוציא בית הדין הפלילי הבינלאומי צווי מעצר נגד נשיא רוסיה, ולדימיר פוטין, ובכירה בממשלתו, בגין חשד לביצוע פשעי מלחמה של גירוש בלתי חוקי והעברה אסורה של ילדים מאוקראינה לשטחי רוסיה. מדובר בצווי המעצר הראשונים שהוצאו בבית הדין במסגרת חקירת העימות בין המדינות, וצפוי כי בעתיד יפתחו הליכים בגין ביצוע פשעים נוספים. מדובר במהלך דרמטי, העשוי להשפיע על עתידו של בית הדין באופן ניכר. בנוסף, להליך פוטנציאל השפעה רחב הכולל את העמקת הבידוד של פוטין והגבלת תנועתו, הגברת התמיכה העולמית באוקראינה וכן משמעות למגעים עתידיים להפסקת אש בין הצדדים. בהקשר הישראלי, ההליך מעלה חששות שכן הוא קובע שגם לראשי מדינה שאינה חברה בבית הדין אין חסינות, והוא מצביע על קביעות משפטיות אפשריות עתידיות בנוגע לפשע העברת אוכלוסייה וגם על קושי צפוי בגיוס תמיכה בעמדה הישראלית בהליך בבית הדין.

ב-17 במארס [הוציאה](#) ערכאת קדם המשפט של בית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC) צווי מעצר נגד נשיא רוסיה, ולדימיר פוטין, ונציבת זכויות האדם במדינה, מריה לבובה-בלובה, בגין חשד לביצוע פשעי מלחמה. השניים חשודים בביצוע פשעי מלחמה של גירוש בלתי חוקי והעברה אסורה של ילדים אוקראינים מאזורים שנכבשו באוקראינה לשטחי רוסיה וחצי-האי קרים. רוסיה [גינתה](#) את ההחלטה וציינה כי צו המעצר חסר משמעות משפטית, שכן היא אינה חברה בבית הדין ואינה נושאת בהתחייבויות אליו. מנגד, מדינות רבות וארגונים, כולל ארצות הברית, גרמניה, בריטניה והאיחוד האירופי הביעו תמיכה במהלך.

מדובר בצווי המעצר הראשונים שהוצאו במסגרת חקירת העימות בין רוסיה לאוקראינה בבית הדין. ההליך עסק בראשיתו בפשעים שבוצעו על רקע סיפוח חצי-האי קרים והלחימה במזרח אוקראינה בשנת 2014. אוקראינה ורוסיה אינן חברות בבית הדין, אך אוקראינה נתנה הסכמה אד-הוק להחלת סמכות השיפוט שלו על פשעים שבוצעו בשטחה החל מ-21 בנובמבר 2013. בסמוך ולאחר פלישת רוסיה, ב-2 במארס 2022, [הודיע](#) תובע בית הדין כארים קאן על פתיחת החקירה באופן רשמי, וכי ייכללו בה גם חשדות לפשעים שמתבצעים במהלך הלחימה הנוכחית.

עצם פרסום הוצאת הצווים הוא חריג, שכן ככלל צווי המעצר מוצאים באופן חשאי על מנת להגן על קורבנות ועדים ולמנוע פגיעה באפקטיביות החקירה. אולם, [בהודעת](#) בית הדין הוסבר כי לאור העובדה שפשעים עדיין מתבצעים בשטח, מודעות ציבורית לצווים עשויה לתרום למניעת המשך ביצועם. הצווים עצמם נותרו חסויים, אך [מדוחות](#) ותחקירים שפורסמו עולה כי כ-6,000 ילדים אוקראינים הוחזקו בעשרות מחנות ל"חינוך פוליטי מחדש" ברוסיה, והיו נתונים לתכניות לימודים פרו-רוסיות ואינדוקטרינציה, ומאות ילדים אומצו בהמשך על ידי משפחות רוסיות. רוסיה מצידה לא מסתירה את המהלך, אולם טוענת כי מדובר בפעולה הומניטרית של עזרה לילדים שאולצו לעזוב בשל המלחמה. צווי המעצר מהווים תקדים בבית הדין בכך שלראשונה נפתח הליך קונקרטי נגד אזרחים של חברה קבועה במועצת הביטחון של האו"ם. יש לציין כי בעבר הוציא בית הדין צווים נגד ראשי מדינה מכהנים – נשיא סודאן עומר אל-באשיר בשנת 2009, ונשיא לוב מועמר קדאפי בשנת 2010.

[בריאיון](#) שנערך עימו ציין קאן כי הבחירה להתמקד תחילה בפוטין ובחשדות האלו נבעה מהממצאים בשטח, ולא בהחלטה מראש, וכי במקביל נבחנים כיווני חקירה נוספים. כך, ב-13 במארס [פורסם](#) ב-NYT כי משרד התביעה מקדם פתיחת הליך נוסף בגין פגיעה מכוונת בתשתיות אזרחיות. כמו כן, ניתן לשער כי נבחנות טענות שהופיעו בדוחות של ארגונים שונים, ביניהם ועדת החקירה שהקימה מועצת זכויות האדם של האו"ם, [שמצאה](#) ראיות למגוון רחב של פשעים ביניהם רצח, עינויים, אונס, ירי לא מאובחן, והתקפות לא פרופורציונליות. בנוסף, ב-20 במארס [קיים](#) בית הדין הכשרה בנושא הגנת עדים ותמיכה בקורבנות של אלימות מינית באוקראינה, וסביר כי נושאים אלו נבחנים אף הם. מהלכים אלה תואמים את [מדיניות](#) קאן להתמקד בפשעי אלימות מינית ועל רקע מגדר ופשעים נגד ילדים.

מעניין לציין כי פשע העברה בכפייה של ילדים כלול ברשימת הרכיבים המופיעים בחוקת בית הדין תחת עבירת רצח עם (Genocide). כאשר [נשאל](#) קאן על אודות הבחירה לשייך את העבירה לפשעי מלחמה, השיב כי החקירה בשלב התחלתי וככל שיתגבשו ראיות מספקות לפשעים נוספים, משרד התביעה יוסיף אישומים בהתאם.

בית הדין לא מקיים הליך נגד חשוד בהיעדרו, לכן כל עוד פוטין ולבובה-בלובה אינם בחזקת בית הדין ההליך נגדם מוקפא. לבית הדין אין כוח שיטור משלו והוא מסתמך על המדינות החברות, אשר מחויבות לסייע לו בביצוע צווי המעצר. נכון להיום, 123 מדינות חברות בבית הדין, כולל מרבית מדינות המערב. אולם, לבית הדין עצמו אין כלים אפקטיביים לאכוף חובה זו ובעבר מספר מדינות, כולל ירדן ודרום אפריקה, סרבו לעצור חשודים שהיו על אדמתם (מרבית המקרים עסקו בסירוב המדינות לעצור את נשיא סודאן לשעבר עומר אל-בשיר). בחודש אוגוסט עתיד פוטין לבקר בדרום אפריקה לפסגת מדינות ה-BRICS, ולקראת הפסגה נשמעים [קולות](#) הקוראים לממשל לא לאפשר לו להגיע למדינה. כמו כן, בהודעה רשמית [ציינה](#) דרום אפריקה כי היא מכירה במחויבויות שלה.

ההל"ך הנוכחי מעורר שאלה שעלתה בבית הדין מספר פעמים בנוגע לחסינות המוענקת במשפט הבינלאומי לראשי מדינה - ולנושאי תפקיד בכירים - מפני הליכים פליליים וכן מפני מעצר על ידי רשויות מדינה אחרת. חוקת בית הדין קובעת כי אין חסינות מפני הליכים גם לראשי מדינה מכהנים. אולם, החוקה גם קובעת כי לא תקודם בקשה לסייע או הסגרה, שתחייב מדינה להפר את מחויבויותיה במשפט הבינלאומי ביחס לחסינות דיפלומטית של אדם ממדינה שלישית, בהעדר הסכמה של אותה מדינה לוותר על החסינות. בשנת 2019 קבעה ערכאת הערעור של בית הדין (אגב סירובה של ירדן לעצור את אל-בשיר) כי אין חסינות לראשי מדינה אל מול בית דין בינלאומי. אולם, מההחלטה לא היה ברור אם כלל זה חל על מדינה שאינה חברה, רק כאשר החקירה נפתחה בעקבות הפנייה של מועצת הביטחון של האו"ם, כפי שאירע בסודאן. נראה כי כעת בית הדין מאמץ את העמדה שקובעת כי גם כאשר החקירה לא נפתחה בעקבות הפנייה של מועצת הביטחון, לראשי מדינה שאינה חברה אין חסינות מפני הליך, ועל מדינות חברות לעצור חשוד ממדינה זו כאשר הוא נמצא בשטחה.

מדובר באחד המהלכים הדרמטיים ביותר שהתקבלו בבית הדין מאז הקמתו, ואשר צפוי להשפיע על עתידו באופן ניכר. מחד גיסא, הסיכוי כי פוטין יוסגר ויועמד לדין בהאג בזמן הקרוב קלוש, וככל שיעבור זמן אפשר שתיגרם פגיעה במעמדו ויוקרתו של בית הדין, בפרט ככל שפוטין יבקר במדינות חברות ולא יעצר. מאידך גיסא, מהלך זה מראה כי קאן אינו חושש להתעמת גם עם מעצמות, ותואם את [המגמה](#) שלו מאז כניסתו לתפקיד – מיסוד בית הדין כגורם משמעותי בעימותים עכשוויים ועשייתו מוקד (hub) לצדק בינלאומי באמצעות הגברת שיתוף הפעולה עם מדינות. קאן מציין כי שיתוף הפעולה הנרחב עם מספר מדינות בחסות האיחוד האירופי, אפשר גישה מהירה למידע וראיות ולכן לזירוז ההליך הנוכחי.

בנוסף, להליך יש פוטנציאל השפעה רחב, הכולל את העמקת הבידוד של פוטין והגבלת תנועתו; סיווגו כפושע מלחמה; פגיעה במוטיבציה של לוחמים רוסים בשטח; והגברת התמיכה העולמית באוקראינה. כן תיתכן השפעה על מגעים עתידיים להפסקת אש בין הצדדים, גם בהיבט של מיקום השיחות - שלא ניתן יהיה לקיימן במדינה חברה בבית הדין, וגם אפשרות כי רוסיה תתנה את השיחות בהקפאת ההליך נגדה בבית הדין. זאת, באמצעות אימוץ החלטה של מועצת הביטחון, שבסמכותה להורות על הקפאת הליך למשך שנה אשר ניתנת להארכה לתקופות נוספות.

בפני בית הדין קיימת חקירה בעניינה של ישראל, אשר נפתחה באופן רשמי במארס 2021 ומתמקדת בטענות לביצוע פשעים בשטחי יהודה ושומרון, מזרח ירושלים ורצועת עזה החל מ-13 ביוני 2014, על ידי כלל הצדדים לעימות. ההליך הנוכחי באוקראינה מעלה מספר חששות בהקשר הישראלי. ראשית, הקביעה בנוגע להעדר חסינות לראשי מדינה שאינה חברה יכולה להשפיע על הליכים עתידיים, ככל שיפתחו, נגד בכירים ישראלים. שנית, צווי המעצר הוצאו בגין פשע של העברת אוכלוסייה. מדובר באותו הסעיף האוסר גם על העברת אוכלוסייה של הכוח הכובש לתוך השטח הכבוש ("פשע ההתנחלויות"), וכן אוסר על העברה

של אוכלוסייה כבושה בתוך השטח עצמו. קביעות של בית הדין בהליך הנוכחי המתנהל נגד פוטין יכולות להשפיע בעתיד על החקירה בעניינה של ישראל, הן בנוגע ל"פשע ההתנחלויות", והן בנוגע לפינויים של כפרים פלסטיניים. מעבר לכך, התגברות היחס האוהד לבית הדין, שנובעת מתמיכה עולמית רחבה בחקירה נגד רוסיה, צפויה להקשות על ישראל לגייס מדינות וגורמים בעלי השפעה להפעיל לחץ על התובע להקפיא את החקירה נגדה, בהתבסס על טענות היוצאות נגד הלגיטימיות של בית הדין ושל סמכותו מול מדינות לא חברות כמו ישראל.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט