

המערכה המשפטית – פעולה נגד התוקפן, והיזוק המוסדות הבינלאומיים

פנינה שרביט ברוך ותמי קנר

יותר משנתיים חלפו מאז פלשה רוסיה לשטחה של אוקראינה ב־24 בפברואר 2022, והובילה למלחמה בין־מדינתית כוללת בין כוחות הצבא של שתי המדינות, מן הסוג שנדמה היה שחלף מן העולם. לצד המערכה הצבאית המתנהלת בין השניים בשדה הקרב, מתנהלת ביניהן גם מערכה משפטית נרחבת.

מייד כשהחלה הפלישה פתחו אוקראינה ובנות בריתה חזית משפטית תקיפה נגד רוסיה שכללה סדרה של צעדים בעלי אופי משפטי והליכים במגוון ערוצים. מערכה זו נועדה להטיל אחריות על רוסיה בגין מעשיה – הן בגין עצם הפלישה התוקפנית לאוקראינה הן בגין הפשעים לכאורה שמבצעים כוחותיה בלחימה. בהיבט הרחב יותר היא נועדה לשמור על מעמדו של הסדר הקיים ועל הדין הבינלאומי המעגן סדר זה. עד כה הצליחה המערכה להוביל לשורה של החלטות בעלות אופי משפטי בכמה גופים בינלאומיים, וכן להליכים משפטיים ולהוצאת צווים נגד רוסיה ונגד גורמים רוסיים בערכאות שיפוטיות בינלאומיות.

גיבושה של חזית משפטית נגד רוסיה

הפלישה הכוחנית של רוסיה לשטחה של אוקראינה יצרה טלטלה בקהילה הבינלאומית. מדינות רבות, בראשן מדינות המערב, האשימו את רוסיה בהפרה בוטה של הכללים הבסיסיים של הדין הבינלאומי. יתרה מזו, מדינות אלה תפסו את המהלך כולו כניסיון של רוסיה לשנות מן היסוד את "הסדר העולמי החדש" שנוסד בעקבות מלחמת העולם השנייה, וראו בעת הזאת שעת מבחן לדין הבינלאומי המעגן סדר זה.

אי לכך מייד לאחר הפלישה גיבשו מדינות המערב, בראשן ארצות הברית ומדינות ברית נאט"ו, חזית אחידה נגד רוסיה והתייצבו לצידה של אוקראינה. מלבד תמיכה צבאית וכלכלית שהעניקו ועודן מעניקות לה, הן גיבשו עם אוקראינה חזית משפטית תקיפה נגד רוסיה ונקטו שורה של צעדים ושל הליכים משפטיים בכמה גופים בינלאומיים וטריבונלים משפטיים.

במידה רבה חזית זו היא המשכה של מערכה משפטית שנפתחה כבר בשנת 2014 בעקבות הפלישה של רוסיה לחצי האי קרים וסיפוחו ובעקבות ההשתלטות של מיליציות

בתמיכת רוסיה על חלקים ממזרח אוקראינה. עם זאת המערכה כולה צברה תאוצה והגיעה לממדיה הנוכחיים לאחר הפלישה של רוסיה לאוקראינה ב־2022.

מערכה משפטית זו נועדה להטיל אחריות על רוסיה בגין הפרותיה את הדין הבינלאומי – הן בגין עצם התוקפנות האסורה שהפעילה נגד אוקראינה כשפלשה שלא כחוק לשטחה, הן בגין תקיפות בלתי חוקיות ופשעי מלחמה שמבצעת רוסיה בלחימה. בהיבט המעשי המערכה המשפטית נועדה לקדם צעדים אופרטיביים נגד רוסיה שישפיעו על המערכה הצבאית, קרי על היכולות הצבאיות שלה בשדה הקרב. בהיבט הרעיוני הרחב יותר תכליתה של המערכה לשמר את הסדר הבינלאומי הקיים ואת מעמדו של הדין הבינלאומי, והיא מבטאת מאבק רעיוני בין מדינות חוק התומכות באוקראינה והמבקשות לשמר את הסדר העולמי הקיים ובין מדינות סוררות פורעות חוק התומכות ברוסיה ומבקשות לערער עליו.

הטענות נגד רוסיה על הפרות של הדין הבינלאומי

הפרה של דיני השימוש בכוח

טענות מסוג אחד המועלות נגד רוסיה נוגעות להפרה של דיני השימוש בכוח, הקובעים מתי מותר למדינה לצאת למלחמה. נטען כי בפלישתה הכוחנית לאוקראינה הפרה רוסיה את האיסור על תוקפנות המעוגן בסעיף 2(4) למגילת האו"ם. סעיף זה אוסר על שימוש בכוח ועל איום להשתמש בכוח מצד מדינה אחת כלפי רעותה.

רוסיה לא התנערה מעצם קיומו של האיסור, אלא טענה כי פעולתה חוקית משום שהיא עולה בקנה אחד עם עקרונות המשפט הבינלאומי כפי שהם באים לידי ביטוי בסעיף 51 למגילת האו"ם. סעיף 51 למגילה מעגן את "הזכות הטבעית" של כל מדינה להגנה עצמית בתגובה על מתקפה חמושה כנגדה, ומסייג בכך את האיסור על שימוש בכוח שבסעיף 2(4). הסעיף אף מכיר בזכותה של מדינה הנתונה תחת מתקפה ל"הגנה עצמית קולקטיבית", קרי להזמין מדינות אחרות לסייע לה להגן על עצמה. הסעיף קובע כי מדינה המפעילה את זכותה להגנה עצמית תודיע מייד למועצת הביטחון על הפעלת הזכות. רוסיה אכן דאגה להצהיר בפומבי כי בכוונתה לפעול צבאית באוקראינה, וביום הפלישה מסרה הודעה רשמית על כוונתה למזכיר הכללי של האו"ם. ההודעה לוותה בנאום פומבי של פוטין שהצהיר כי התרחבות נאט"ו מזרחה והצבת נשק מתקדם בשטחה של אוקראינה הם איום קיומי ממשי על רוסיה המצדיק את השימוש שלה בכוח להגנה עצמית.

עוד טענה רוסיה כי פעלה גם מכוח הזכות להגנה עצמית קולקטיבית. לטענתה הפלישה נועדה לסייע לרפובליקות הבדלניות הפרו־רוסיות, דונייצק ולוהנסק שבמחוז דונבאס,

להגן על תושביהן מפני התקפות לכאורה של אוקראינה נגדם. על כך הוסיפה וטענה כי הפלישה היא מימוש של אחריותה להגן על הפורשים הרוסים היושבים במחוז מפני רצח עם שאוקראינה כביכול מבצעת בהם.

את הטיעונים האלה של רוסיה דחו על הסף הקהילה הבינלאומית וגורמים משפטיים משום היותם חסרי בסיס עובדתי ומשפטי. ראשית, סעיף 51 למגילה תולה את זכותן של מדינות להגנה עצמית בקיומה של מתקפה חמושה נגדן, ולכל הפחות דורש את קיומו של איום ממשי למתקפה חמושה הממשמשת ובאה. בהעדר בסיס עובדתי למתקפה ממשי של אוקראינה נגדה או לאיום מוחשי שנשקף לה מצידה, לא הצליחה רוסיה לבסס טענת הגנה עצמית כנדרש על פי הסעיף.

שנית, כשלה גם טענתה של רוסיה כי פעלה לשם הגנה עצמית קולקטיבית. סעיף 51 למגילה מתיר למדינה לסייע בפעולת הגנה עצמית קולקטיבית רק אם הגורם המזמין הוא מדינה. אולם דונייצק ולוהנסק אינן עונות על ההגדרה המשפטית של מדינה בדיון הבינלאומי, ולכן למרות הכרתה של רוסיה בעצמאותן ימים ספורים טרם הפלישה, לא עומדת לה טענת הגנה עצמית קולקטיבית.

לבסוף, לא נמצאה כל הוכחה שאוקראינה ביצעה רצח עם בתושבי דונייצק ולוהנסק, או כל ראייה לכוונתה להשמיד קבוצה כלשהי באזור. לפיכך גם טענה זו של רוסיה נשללה מבחינה עובדתית אף מבלי להידרש למורכבות המשפטית של הצדקת השימוש בכוח מטעמים של הגנה על תושבי מדינה אחרת.

הפרה של דיני המלחמה

מלבד הטענות הנוגעות לאי־חוקיות הפלישה, רוסיה מואשמת בהפרה שיטתית של דיני המלחמה המסדירים את אופן השימוש בכוח ואת ניהול הלחימה בשדה הקרב. האשמות אלה נגד רוסיה כוללות, בין היתר, טענות על תקיפות נרחבות, בין מכוונות ובין שאינן מידתיות, של אזרחים ושל מטרות אזרחיות, על שימוש בנשק בלתי מבחין, על שימוש באזרחים כבמגן אנושי ועל הרס בלתי מוצדק של תשתיות ושל מבנים אזרחיים.

אחת הדוגמאות הבולטות לביצוע פשעי מלחמה מצידה של רוסיה הוא אירוע "הטבח בבוצ'ה". באפריל 2022, עם נסיגתם של הרוסים מן העיר בוצ'ה שבצפון אוקראינה, התגלו גופות רבות של אזרחים המוטלות בצידי הכביש ועוד מאות גופות שנקברו בקברי אחים. האוקראינים סיפרו כיצד הפכו הרוסים בניין בן ארבע קומות ששימש מפקדה של הצבא הרוסי לאתר עינויים והוצאות להורג. רוסיה הכחישה את הדיווחים על הטבח וטענה כי

התמונות מן המקום מפוברקות, אף על פי שצוותים בינלאומיים ששהו במקום אישרו את האירועים. כן נטען כי הכוחות הרוסיים ירו על אזרחים שניסו לברוח למקום מבטחים ולהשיג מזון או צרכים אחרים.

בדוגמה אחרת מן העיר חרסון תועדו הכוחות הרוסיים משליכים רימוני הלם ויורים אל עבר אזרחים בעת פיזור הפגנה. יש גם עדויות רבות על ירי לעבר אזרחים שנמלטו מאזורי ההצפות שנגרמו בעקבות פיצוץ סכר "נובה קחובקה" באזור חרסון ב־7 ביוני 2023. פיצוץ הסכר מיוחס לרוסיה (אף על פי שהיא הכחישה שהיא ביצעה אותו), והוא הוביל להצפות מסיביות ולפינוי של עשרות אלפים מבתיים.

זאת ועוד, רוסיה מואשמת כי כוחותיה החריבו מאות אלפי מבנים אזרחיים, ובהם בתי מגורים, בתי עסק, מוסדות חינוך, מוסדות רפואה, בתי חרושת, מוסדות תרבות, מגוון תשתיות, כגון מסילות רכבת, גשרים ושדות תעופה, ומתקנים חיוניים, כגון תחנות כוח המספקות חשמל. עוד היא מואשמת כי הובילה בכך למשבר הומניטרי קשה בערים רבות, כדוגמת מריופול וחרקוב. הן נותרו ללא מים, מזון וחשמל בשעה שגופות ההרוגים מן המתקפות הרוסיות היו מוטלות ברחובות. במריופול, כך נטען, השמידו הכוחות הרוסיים במתקפה אווירית ישירה על בית החולים את מתחם בית החולים לילדים ואת מחלקת היולדות.

עוד נטען כנגד רוסיה כי גם באותם מקרים שבהם מכוונים הכוחות הרוסיים את מתקפותיהם אל עבר מטרות צבאיות לגיטימיות, התקיפות אינן מידתיות בשל הנזק האגבי הכבד שהן גורמות. בנוגע לתקיפה הנרחבת על מתקני האנרגיה נטען כי על אף שבתחילת התקיפה ייתכן שחלק מן המתקנים היו מטרות צבאיות לגיטימיות, היקפן של התקיפות מעיד שהן אינן מקנות לרוסיה יתרון צבאי קונקרטי בכל תקיפה, והנזק שהן גורמות למטרות שאינן צבאיות מעיד שהן אינן מידתיות. יתרה מזו, ההיקף העצום של הנזק שגרמו הרוסים לאוקראינה מוביל לביקורת כללית של גורמים בזירה הבינלאומית על הפעלת כוח בלתי מידתית.

עוד עלו כנגד רוסיה טענות על שימוש במגינים אנושיים. ועדת החקירה הבינלאומית העצמאית בעניין אוקראינה שמינתה מועצת זכויות האדם של האו"ם פרסמה באוקטובר 2022 דו"ח, ונטען בו כי בכמה מקרים הציבו הרוסים את כוחותיהם או את הציוד שלהם סמוך לאזרחים או באזורי מגורים כדי להשתמש בהם כב"מגן אנושי", ואף אילצו את האזרחים להישאר בבתיים כדי להפחית את הסבירות להתקפות וחשפו אותם לסיכון רב. לדוגמה, בכפר יחידנה שבמחוז צ'רניהיב כלאו הרוסים 365 אזרחים במרתף של בית ספר ששימש בעבורם מפקדה ועמדה לביצוע התקפות על עמדות אוקראיניות.

רוסיה מואשמת גם בביצוע פשעים נוספים, לרבות חטיפה של ילדים אוקראינים, גירוש של אזרחים אוקראינים מבתיהם, מעצרים שרירותיים, עינויים, אונס ותקיפות מיניות, ביזה של רכוש, יחס לא הולם לשבויים וכן גיוס בכפייה של אזרחים אוקראינים ממזרח המדינה. רוסיה מכחישה את ההאשמות המופנות נגדה ואף טוענת כי יש התעלמות ממעשים וממהלכים בלתי חוקיים מצד אוקראינה, וזו זוכה ליחס סלחני על הפרותיה. בהקשר זה יש לציין כי כנגד הכוחות האוקראינים עלו טענות, בין היתר על שהם לא נקטו הפרדה בינם ובין האזרחים, בייחוד בשלבים הראשונים של המלחמה. בדו"ח של אמנסטי אינטרנשיונל נטען כי הכוחות האוקראינים סיכנו אזרחים כאשר התבססו בבנייני מגורים, בבתי ספר ובבתי חולים. הדו"ח עורר תגובה חריפה לא רק מצד השלטונות באוקראינה, אלא גם בקרב הקהילה הבינלאומית, וארגון אמנסטי הואשם ביצירת סימטריה לא ראויה בין רוסיה התוקפנית ובין אוקראינה המגנה על עצמה.

אין לחדד כי הקהילה הבינלאומית מוקיעה בצורה חדה וכוללנית את ההתנהלות של רוסיה משום שהיא מושפעת מן התפיסה כי רוסיה היא הצד התוקפן והאחראית הבלעדית למלחמה, ואילו אוקראינה היא הקורבן המתגונן מפני מתקפה ועל כן הפרותיה את דיני הלחימה ראויות למידה של סלחנות. עם זאת הביקורת הרבה על רוסיה נובעת, בראש ובראשונה, מן ההפרות הבוטות שלה את הדין הבינלאומי – הן של דיני השימוש בכוח בגין הפלישה הכוחנית שלה לאוקראינה, הן של דיני הלחימה בגין עוצמת האלימות והאכזריות של תקיפותיה.

כדי להטיל אחריות על רוסיה בגין מעשיה, אוקראינה ובנות בריתה משתמשות במגוון כלים משפטיים ובכמה ערוצים. ערוץ אחד – החלטות בעלות אופי משפטי המתקבלות בארגונים בינלאומיים, בראשם האו"ם והאיחוד האירופי. ערוץ שני – הליכים משפטיים בערכאות בינלאומיות ואזוריות, כדוגמת בית הדין הבינלאומי לצדק, בית הדין הפלילי הבינלאומי, ובית הדין האירופי לזכויות אדם. זאת ועוד, מדינות רבות נוקטות צעדים אופרטיביים נגד רוסיה, לרבות סנקציות וחרמות. יש לציין כי במקביל להליכים בזירה הבינלאומית אוקראינה אף מקדמת הליכים משפטיים פנימיים נגד רוסיה וכוחותיה הלוחמים כדי למצות איתם את הדין בבתי המשפט האוקראיניים.

החלטות וצעדים באו"ם ובארגונים בינלאומיים אחרים

כדי לגנות את מעשיה של רוסיה ולקדם החלטות בעניינה, נדרש היה לעקוף את הוועד הרוסי במועצת הביטחון של האו"ם. לשם כך ננקטו שני מהלכים פרוצדורליים במועצת הביטחון ובעצרת הכללית של האו"ם.

ימים ספורים לאחר הפלישה קיבלה מועצת הביטחון של האו"ם החלטה חשובה וקראה בה לעצרת הכללית לכנס מושב חירום מיוחד שידון בתוקפנות הרוסית. כיוון שמדובר היה בהחלטה פרוצדורלית, היא לא הייתה כפופה לזכות הוועד השמורה לחברות הקבועות במועצה.

כך הצליחה מועצת הביטחון להעביר את הדין בתוקפנות הרוסית לעצרת הכללית ולהימלט מן הוועד שהטילה רוסיה יומיים קודם לכן במועצה על הצעת גינוי שעלתה נגדה. הייתה זו הפעם הראשונה מזה 40 שנה שמועצת הביטחון נקטה צעד זה על פי החלטה 377 (V)A, הידועה בשם "מתאחדים למען השלום". החלטה זו מסמיכה את העצרת הכללית לגבש המלצות לחברות האו"ם בדבר אמצעים קולקטיביים ואופרטיביים, לרבות על שימוש בכוח, במקרים של קיפאון במועצת הביטחון בשל וטו שהטילה אחת מן החברות הקבועות. עם זאת החלטות אלו המתקבלות בעצרת הן המלצה בלבד ואינן מחייבות.

זאת ועוד, העצרת הכללית קיבלה החלטה המכונה "יוזמת הוועד" והמרחיבה עוד את סמכותה במקרים של קיפאון במועצת הביטחון. יוזמה זו מעבירה אוטומטית החלטות שהוטל עליהן וטו במועצת הביטחון לדין בעצרת הכללית, ומאפשרת למדינות לבקר את הוועד שהוטל במועצה ולהגיב עליו.

הדיונים בעצרת הכללית הובילו לקבלתן של כמה החלטות, לרבות הכרה באחריותה של רוסיה להפרות הדין הבינלאומי וגינוי התנהלותה. בין היתר, ההחלטות קוראות לרוסיה לעצור את הלחימה, להסיג את כוחותיה מאוקראינה ולשאת באחריות על מעשיה. לדוגמה, ב־14 בנובמבר 2022 קבעה העצרת כי על רוסיה לשאת בתוצאות המשפטיות של מעשיה הבלתי חוקיים, לרבות באמצעות תשלום פיצויים בגין פגיעה או נזק שנגרמו מהם.

קריאות והצהרות ברוח זו התקבלו גם במועצת זכויות האדם של האו"ם ובמועצת אירופה (Council of Europe). עם זאת יש לציין כי הוראות הכלולות בהחלטות של גופים אלה המורות לרוסיה לפעול או להימנע מפעולה, אינן ניתנות לאכיפה והן בעיקר סמליות, למעט אותן הוראות שגופים אלה יכולים לאכוף על רוסיה בעצמם.

לפיכך, לצד קריאות וגינויים אלו התקבלו גם כמה החלטות אופרטיביות שהורו על השעיית חברותה של רוסיה בכמה גופים בינלאומיים ועל הקמת גופי חקירה בעניינה.

ב־25 בפברואר 2022, שלושה ימים בלבד לאחר הפלישה, החליטה מועצת אירופה על השעיית רוסיה כחלק מהליך להסרת חברותה במועצה. בעקבות החלטה זו הודיעה רוסיה על פרישתה מן המועצה, וב־16 במרס 2022, לאחר 26 שנה של חברות בה, הוצאה רוסיה רשמית ממועצת אירופה.

ב־7 באפריל 2022 קיבלה העצרת הכללית החלטה להשעות את רוסיה ממועצת זכויות האדם של האו"ם. באוקטובר 2022 בלמה העצרת הכללית ניסיון של רוסיה לשוב למועצת זכויות האדם. לאחר מכן הושעתה רוסיה מגופי או"ם אחרים כגון ארגון התיירות העולמי (UNWTO).

האו"ם והאיחוד האירופי פתחו גם ביוזמות חקירה לאיסוף ראיות ולדיווח על פשעי מלחמה שמבצעת רוסיה באוקראינה. ב־4 במרס 2022 החליטה מועצת זכויות האדם של האו"ם להקים ועדת חקירה בינלאומית עצמאית בנושא אוקראינה. לאחרונה, בחלוף שנתיים למלחמה, הגישה הוועדה דו"ח נוסף מטעמה. ב־7 באוקטובר 2022 החליטה המועצה למנות דו"חית מיוחדת שתחקור הפרת זכויות אדם ברוסיה. זו הפעם הראשונה בתולדותיה שהמועצה אישרה לחקור הפרות זכויות אדם בגבולותיה של חברה קבועה במועצת הביטחון של האו"ם.

ב־17 במאי 2023 החליטה מועצת אירופה להקים ועדה שתאסוף ראיות ותרכז טענות לנזקים שגרמה התוקפנות הרוסית. הוועדה התכנסה ביוני 2023 בנוכחותן של יותר מ־40 מדינות והחליטה על הקמת מנגנון פיצויים בינלאומי בעבור קורבנות התוקפנות הרוסית. ב־2 באפריל 2024, בוועידה ל"השבת הצדק לאוקראינה", הודיעה נציגת נשיא אוקראינה כי המנגנון הבינלאומי לרישום נזקים החל לפעול באמצעות פלטפורמה דיגיטלית להגשת תלונות. בשלב הבא תוקם נציבות תביעות שתקבע את הזכאות לפיצויים.

הליכים בבית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ)

יומיים אחרי הפלישה, ב־26 בפברואר 2022, הגישה אוקראינה תלונה כנגד רוסיה לבית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) וטענה כי רוסיה הפרה את אמנת האו"ם למניעת רצח עם. לטענת אוקראינה, רוסיה ניסתה להצדיק את פלישתה התוקפנית לאוקראינה באמצעות האשמות שווא על רצח עם שאוקראינה מבצעת בחבל דונבאס, אולם בפועל רוסיה היא שמתכננת לבצע רצח עם באוקראינה ועל כן מפרה את האמנה למניעת רצח עם. ב־16 במרס 2022 העניק בית הדין סעדים זמניים – הורה לרוסיה להשעות את הפעולות הצבאיות שלה עד לסוף הדין בתלונה ולשני הצדדים להימנע מפעולות שעלולות להחמיר

את הסכסוך. בהצהרה משותפת בירכו עשרות מדינות על הגשת התלונה לבית הדין והגישו בקשות רשמיות להצטרף להליך. רוסיה הגישה את התנגדותה הרשמית לסמכות השיפוט של בית הדין והמשיכה בלחימה למרות הוראת בית הדין.

ב־2 בפברואר 2024 מסר בית הדין את החלטתו בנוגע לסמכותו לדון בשתי הסוגיות שהעלתה אוקראינה. בית הדין קבע כי טענות השווא שהעלתה רוסיה כדי להצדיק את הפלישה על רצח עם שמבצעת אוקראינה אינן יכולות לשמש בסיס לטענתה נגד סמכות של בית הדין לדון בשאלה אם הפלישה הרוסית עצמה היא הפרה של האמנה למניעת רצח עם. בית הדין קבע גם כי בסמכותו לדון בבקשה של אוקראינה לשלול את הטענות של מוסקווה כי קייב אחראית לרצח עם בחבל דונבאס. פסק הדין עצמו צפוי להימסר בעוד שנים מספר.

מעניין לציין כי מוקדם יותר באותו שבוע, ב־31 בינואר 2024, מסר בית הדין לצדק את החלטתו בתביעה שהגישה אוקראינה בשנת 2017 בקשר להפרה של רוסיה את האמנה נגד מימון טרור ואת האמנה נגד אפליה גזעית. תביעה זו הוגשה מכוח הוראות באמנות אלו שהעניקו לבית הדין סמכות לפסוק בסכסוכים המתעוררים בענייניהן בין חברות באמנה. בית הדין לצדק קבע כי רוסיה הפרה את האמנה נגד מימון טרור משום שלא נקטה צעדים כדי לחקור את המימון של הבדלנים הפרו־רוסים. עוד קבע בית הדין כי רוסיה הפרה את האמנה נגד אפליה גזעית מאחר שלא הגנה על השפה האוקראינית במוסדות החינוך בחצי האי קרים לאחר סיפוחו. עם זאת בית הדין דחה את רוב הטענות של אוקראינה כי רוסיה סיפחה חלקים משטחה ב־2014, מאחר שהן אינן בתחום סמכותו המוגבלת לבחינת ההפרה של האמנות הללו.

הליכים בבית הדין האירופי לזכויות אדם (ECtHR)

במקביל לפנייה ל־ICJ פנתה אוקראינה ב־28 בפברואר 2022 גם לבית הדין האירופי לזכויות אדם שבשטרסבורג. תפקידו של בית דין זה לאכוף את האמנה האירופית לזכויות אדם משנת 1953 ולדון בהפרה של זכויות הקבועות באמנה שמבצעות המדינות החתומות עליה והחברות במועצת אירופה. בפנייתה טענה אוקראינה כי רוסיה הפרה את זכויות אדם בשטחה וביקשה סעדיף זמניים דחופים נגד רוסיה בגין תוקפנותה.

במסגרת הליך זה הוציא בית הדין כבר ב־1 במארס 2022 צווי ביניים המורים לרוסיה להימנע מתקיפת אזרחים ומטרות אזרחיות וכן לאפשר נתיבי פינוי לאוכלוסייה האזרחית. בעקבות הוצאתה של רוסיה ממועצת אירופה כאמור לעיל, הפסיקה רוסיה להיות צד

באמנה האירופית לזכויות אדם ואיננה חברה עוד בבית דין זה החל מ־16 בספטמבר 2022. למרות זאת לבית הדין סמכות לבחון את מעשיה של רוסיה עד לתאריך זה, וההליך ממשיך להתנהל. ב־13 בדצמבר 2023 החל הדיון בבית הדין.

זאת ועוד, אוקראינה עומדת מאחורי יותר מ־7,400 תלונות נוספות נגד רוסיה שהגישו אזרחים אוקראינים לבית הדין בנוגע לאירועים בחצי האי קרים, במזרח אוקראינה ובים אזוב ובנוגע למבצעים הצבאיים של רוסיה בשטח אוקראינה מאז 24 בפברואר 2022. תלונות אלו הוגשו לבית הדין הזה מתוקף סמכותו לדון גם בהליכים שיוזמים פרטים נגד מדינות על פגיעה בזכויותיהם המוגנות באמנה האירופית לזכויות אדם. עוד ארבעה תיקים בין־מדינתיים תלויים ועומדים בין אוקראינה לרוסיה, באחד מהם שותפה הולנד לתביעה של אוקראינה בגין חלקה של רוסיה בהפלת מטוס של חברת מלזיה איירליינס בשנת 2014 (בתקרית זו נהרגו כל 298 נוסעי המטוס, 193 מהם אזרחים הולנדים).

יש לציין כי בית דין זה כבר קבע בעבר, בהחלטתו מ־1 בינואר 2021, כי בפלישתה לגאורגיה בשנת 2008 ואחריה הייתה רוסיה אחראית לכמה הפרות של האמנה האירופית לזכויות אדם, לרבות הרג בלתי חוקי, עינויים, מעצרים שרירותיים, ביזה והרס של כפרים. ובאופן כללי – בבית הדין התנהלו נגד רוסיה הליכים רבים; לפי נתוני מועצת אירופה ב־16 בספטמבר 2022 היו תלויות ועומדות בפני בית הדין 17,450 תלונות נגד רוסיה ו־2,129 החלטות שטרם מומשו. הנתונים מעידים אפוא שרוסיה אינה נוהגת ליישם את ההחלטות של בית הדין נגדה.

הליכים בבית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC)

ב־2 במארס 2022 פתח בית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC) בחקירה פלילית בגין המלחמה באוקראינה, אף על פי שאוקראינה ורוסיה אינן צד באמנת רומא, שמכוחה נוסד בית הדין, ואינן חברות בבית הדין. את סמכותו רכש בית הדין מכוח ההסכמה שנתנה לו אוקראינה כבר ב־2014 לדון בפשעים שבוצעו בשטחה בפלישה של רוסיה למזרח אוקראינה ובסיפוח חצי האי קרים. ההסכמה נגעה לכל פשע שבוצע החל מ־21 בנובמבר 2013, ולא נקבע לה מועד סיום. לפיכך החקירה חלה גם על פשעים לכאורה שמתבצעים באוקראינה במלחמה הנוכחית. עם זאת היא איננה חלה על פשע התוקפנות שביצעה רוסיה בעצם הפלישה לאוקראינה, שכן להבדיל משאר הפשעים המפורטים באמנת רומא, סמכות בית הדין לדון בפשע זה מותנית בחברותה בבית הדין של המדינה המואשמת בביצוע התוקפנות.

רוסיה איננה חברה בבית הדין, ולכן אין בהסכמה האמורה שנתנה אוקראינה כדי להעניק לבית הדין סמכות להעמיד לדין את ראשי המשטר ברוסיה בגין עצם הפלישה לאוקראינה. ב־17 במארס 2023 הוציא בית הדין צווי מעצר נגד נשיא רוסיה ולדימיר פוטין ונגד נציבת זכויות האדם במדינה מריה לבובה־בלובה בגין חשדות לביצוע פשעי מלחמה הנוגעים לגירוש ילדים אוקראינים ולהעברתם לשטחי רוסיה ולחצי האי קרים. עד להסגרתם של השניים ההליך מוקפא, שכן בית הדין אינו מקיים הליך נגד חשוד בהעדרו. ההחלטה להוציא צו מעצר נגד פוטין שולחת מסר ברור וחד־משמעי כי איש אינו חסין מהעמדה לדין, גם לא מנהיגים של מעצמות עולמיות שאינן חברות בבית הדין. לצווי המעצר משמעות מעשית מאחר שכל 124 המדינות החברות בבית הדין מחויבות לפעול על פי הצו כלפי כל אדם שהצו חל עליו המגיע לשטחן ולהסגירו לידי בית הדין בהאג. לפיכך בעקבות הוצאת הצו פוטין ממעט לצאת משטחה של רוסיה ונמנע, לדוגמה, מלהגיע באוגוסט 2023 לפסגת מדינות ה־BRICS בדרום אפריקה משום שהיא חברה בבית הדין. ביקורו הראשון מחוץ לרוסיה מאז יצא הצו היה לקירגיסטן באוקטובר 2023.

ב־5 במארס 2024 הוציא בית הדין צווי מעצר נוספים נגד שני קצינים רוסיים בכירים – לוטננט גנרל סרגיי קובילש, מפקד הזרוע הארוכה של חיל האוויר הרוסי, ואדמירל ויקטור סוקולוב, מפקד צי הים השחור. השניים חשודים בביצוע לכאורה של פשעי מלחמה במתקפה מכוונת על מטרות אזרחיות ובמתקפה בלתי מידתית על אזרחים ועל מטרות אזרחיות, וכן בביצוע פשעים נגד האנושות ומעשים בלתי הומניים. הפשעים הללו אירעו לכאורה במתקפת טילים שבוצעה תחת פיקודם נגד תחנות כוח ותשתיות אחרות בכמה אזורים באוקראינה מה־10 באוקטובר 2022 עד ה־9 במארס 2023. המתקפה גרמה לניתוק אספקת החשמל לאזורים המותקפים בתקופת החורף. מאחר שצווי מעצר יכולים להיות חסויים, יש אפשרות כי הוצאו גם צווי מעצר שלא פורסמו נגד חשודים נוספים.

החקירה בעניינה של רוסיה זכתה לתשומת לב רבה מצד משרד התובע של בית הדין כבר בתחילת המלחמה. במארס–אפריל 2022 קיבל משרד התובע פניות מ־42 מדינות חברות בבית הדין בבקשה לחקור את המצב באוקראינה על פשעים לכאורה שמבצעים הכוחות הרוסיים. משרד התובע אף דאג להקים פורטל ייעודי המאפשר לכל אדם המחזיק במידע הרלוונטי למצב באוקראינה לפנות אליו. בעקבות פנייתו של התובע מדינות רבות מסייעות לבית הדין באמצעות מומחים וצוותי חקירה ומשתתפות במימון החקירה. בחקירה מעורבים צוותים רבים, והם פועלים בתיאום עם רשויות התביעה באוקראינה ועם משרדו של התובע הראשי של אוקראינה אנדריי קוסטין. בריאיון למלאת שנתיים למלחמה אמר קוסטין

כי משרדו תיעד יותר מ-125,000 פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות שביצעו הכוחות הרוסיים. לדבריו פשעים אלה מצביעים על דפוס של התנהגות המלווה בכוונה לבצע רצח עם, והאחראים למעשים צריכים לעמוד לדין פלילי בראש ובראשונה באוקראינה, ובמקרה הצורך בבית הדין הפלילי הבינלאומי.

רוסיה כופרת בסמכות בית הדין לדון בעניינה מכוח ההסכמה שמסרה אוקראינה לסמכות בית הדין. היא מכחישה את הטענות המאשימות את כוחותיה בביצוע פשעי מלחמה באוקראינה, ולטענתה כמה מן האירועים בוימו, כדוגמת הוצאתם להורג לכאורה של אזרחים אוקראינים בבוצ'ה. לטענת רוסיה אוקראינה היא שמבצעת פשעי מלחמה לאורך כל הסכסוך החל משנת 2014, לרבות הפגזה חסרת הבחנה על אזורים במזרח אוקראינה.

הצעות להקמת טריבונל מיוחד שידון בפשע התוקפנות שביצעה רוסיה

מאחר של-ICC אין סמכות לדון בפשע התוקפנות, החלו להישמע קולות בקהילה הבינלאומית הקוראים להקמת טריבונל משפטי מיוחד שיאפשר להעמיד לדין פלילי את ההנהגה הרוסית בגין עצם הפלישה לאוקראינה. ברוח זו ב־19 בינואר 2023 קיבל הפרלמנט האירופי החלטה הקוראת להקים בית דין בינלאומי מיוחד בעניין פשע התוקפנות שביצעה רוסיה נגד אוקראינה, בשיתוף פעולה עם אוקראינה, עם העצרת הכללית של האו"ם ועם מוסדות בינלאומיים אחרים.

בפברואר 2023 קיבל האיחוד האירופי החלטה להקים מרכז בינלאומי לתביעה בגין פשע התוקפנות של רוסיה נגד אוקראינה (ICPA). את המרכז מממן האיחוד האירופי, והוא כבר החל לפעול בהאג במסגרת ארגון Eurojust. מטרתו לשמר ראיות, לייסד שיתופי פעולה, לחלוק מומחיות ולגבש אסטרטגיות תביעה כדי להכין את הבסיס להליכים עתידיים בגין פשע התוקפנות נגד בכירים ברוסיה. בנובמבר 2023 עדכן פרקליט המדינה האמריקאי כי ארצות הברית תעניק מיליון דולר למימון ICPA וכי היא אף מינתה תובעת מטעמה שתפעל במסגרת גוף זה בתיאום עם השותפים האוקראינים והבינלאומיים לסיוע באיסוף ראיות ובהכנת תיקים נגד החשודים בתוקפנות הרוסית.

צעדים אופרטיביים נגד רוסיה

התפיסה כי רוסיה היא הצד התוקפן וההאשמות הקשות נגדה על ביצוע פשעי מלחמה העניקו בסיס חוקי לשורה של צעדים אופרטיביים נגדה, לרבות סנקציות וחרמות, שהובילו לנידויה ולבידודה הבינלאומי.

הסנקציות הנרחבות שהוטלו על רוסיה הובילו, בין היתר, לנסיגתן של חברות בינלאומיות מעסקים במדינה, לחרם על מגזר האנרגיה הרוסי, להקפאת נכסי אוליגרכים, להגבלות על הבנק המרכזי של רוסיה, להגבלות על טיסות מרוסיה ואליה, למניעת מעבר של רכבים טכנולוגיים ותעשייתיים לרוסיה ולהגבלות תנועה על אישים רוסים ואף על תיירים רוסים מחוץ לגבולות המדינה. בעקבות זאת ירדה רמת החיים במדינה במידה ניכרת, צנח היצע המוצרים, נסגרו עסקים, ברחו הזרים ששהו במדינה ועזבו את המדינה רוסים רבים שמצבם הכלכלי אפשר להם זאת. עם זאת בניגוד לתחזיות לא גרמו הסנקציות להתרסקות הכלכלה הרוסית בשל שורה של צעדים שנקטה רוסיה כדי לעקוף אותן ולצמצם את השפעתן. במקביל לסנקציות ננקטו צעדים לבידוד הבינלאומי של רוסיה – נשללו שיתופי פעולה עימה, והיא הוצאה מפורמים בינלאומיים וממגוון פלטפורמות בינלאומיות. לדוגמה, רוסיה הושעתה ממועצת אירופה, ממועצת מדינות הים הבלטי (CBSS), מברית התעופה SkyTeam ומשלל התאחדויות ספורט ומסגרות תרבותיות ברחבי העולם, כגון פיפ"א ואופ"א, התאחדות השחמט העולמית ואיגוד השידור האירופי.

השלכות המערכה המשפטית על רוסיה

היוזמות והמהלכים שננקטו נגד רוסיה במסגרת המערכה המשפטית נגדה הניבו תוצאות משפטיות לא מבוטלות, לרבות גינוי רוסיה והטלת אחריות עליה, השעייתה מגופים בינלאומיים, תחקירים וחקירות וצווים שיפוטיים בעניינה. ואולם אף לא אחד מהם, גם לא הצווים שהוצאו נגדה, הצליח לכפות על רוסיה את עצירת המלחמה. כוחו של כל אחד מן ההחלטות ומן הצווים מוגבל בשל חולשת מנגנוני האכיפה הבינלאומיים, בוודאי מול מדינה חזקה המחזיקה בזכות וטו במועצת הביטחון. יש להניח שגם צווים עתידיים שיורו לרוסיה לעצור את המלחמה לא יאכפו בפועל.

למרות כל זאת אין להמעיט מחשיבותם של המהלכים המשפטיים. אומנם רוסיה מנסה לשדר כי היא איננה מושפעת מן ההחלטות ואף לא מן הצווים בעניינה, אך בפועל הם מכבידים עליה. הצטברות שלל ההחלטות והצווים בעניינה של רוסיה העניקה חותמת משפטית להיותה של רוסיה מדינה תוקפנית המבצעת פשעים בינלאומיים חמורים, שימשה בסיס לצעדים אופרטיביים נגדה והובילה לפגיעה בכלכלה, במוניטין ובמעמד הבינלאומי שלה. יתר על כן לצווים השיפוטיים נגד רוסיה עשויות להיות השלכות מעשיות בעתיד, גם לאחר סיום המלחמה. המחשה לכך אפשר למצוא בדו"ח שפרסם לאחרונה, בפברואר 2024, הפרלמנט האירופי; הואבחן את הבסיס החוקי שמכוחו ניתן יהיה להחרים נכסים

רוסיים ולהשתמש בהם בעבור שיקום אוקראינה. הדו"ח מתמקד בנכסי הבנק המרכזי הרוסי, שמהם 300 מיליארד דולר מוקפאים בכמה תחומי שיפוט. מסקנתו היא שהדרך העדיפה להחרים נכסים אלה באופן שתואם את הדין הבינלאומי היא מימוש פסקי דין של בתי דין בינלאומיים, כגון בית הדין האירופי לזכויות אדם או בית הדין הבינלאומי לצדק.

השלכות על מעמדו של הדין הבינלאומי

לכאורה אפשר היה להסיק מן ההפרה המתמשכת של רוסיה את כללי הדין הבינלאומי המגבילים את השימוש בכוח והמסדירים את ניהול הלחימה, ומהתעלמותה מן ההחלטות והצווים בעניינה כי כללים אלה נעדרים משמעות אמיתית. עם זאת מאמציה של רוסיה לבסס את חוקיות הפלישה ולהצדיק את מעשיה מעידים כי למעשה המשפט הבינלאומי רלוונטי בעיניה וכי היא מייחסת חשיבות לאופן שבו היא מצטיירת בזירה הבינלאומית.

יתרה מזו, מעמדו של כלל משפטי איננו תלוי אך ורק בשאלה אם הכלל הופר, אלא גם בתגובה הנלווית להפרה ובתוצאותיה המשפטיות. מטרתן של תוצאות אלה לא רק להעניש את המפר, אלא גם להרתיע אחרים מפני הפרה של הכלל המשפטי בעתיד. תגובתה החרפה של הקהילה הבינלאומית לתוקפנות הרוסית ולצעדים שנקטה מעידים אפוא דווקא על חשיבותו של המשפט הבינלאומי ועל התבססות הוראותיו, וכן על מגמה השואפת לחזק אותו ולפעול נגד מי שמבקש להחלישו.

אחד מן המאפיינים הבולטים של תגובת הקהילה הבינלאומית לתוקפנות הרוסית הוא התחדדות החלוקה של הזירה הבינלאומית לשני מחנות. אין לכחד כי בבסיס החלוקה עומדים אינטרסים מנוגדים במישור הגיאופוליטי, עם זאת האופן שבו מוגדרת האבחנה בין המחנות במדינות המערב נוגע גם למידת הכיבוד של הנורמות המשפטיות הבסיסיות: מדינות שומרות חוק לעומת מול מדינות סוררות. ניכר שהמדינות מן הקבוצה הראשונה מצדיקות מהלכים של בידוד ונידוי מדינות מן הקבוצה השנייה על בסיס טענות שהן הפרו את הכללים הבסיסיים של המשפט הבינלאומי.

אחת התוצאות הברורות של המלחמה באוקראינה ושל המערכה המשפטית שבאה בעקבותיה היא התחזקות מעמדם של ארגונים ושל טריבונלים משפטיים בינלאומיים. העצרת הכללית של האו"ם זכתה לחיזוק בעקבות יוזמת הווטו המאפשרת לעקוף את מועצת הביטחון. בתי הדין הבינלאומיים ממלאים תפקיד פעיל במערכה המשפטית נגד רוסיה, כפי שמעידים הצווים וההחלטות של בית הדין הבינלאומי לצדק ושל בית הדין האירופי לזכויות אדם.

בפרט, המלחמה חיזקה מאוד את מעמדו של בית הדין הפלילי הבינלאומי. בית הדין הוכיח כי הוא אינו חושש לערוך חקירה גם נגד חברה קבועה במועצת הביטחון ואף להוציא צו מעצר לעומד בראשה. זאת ועוד, בית הדין הצליח לרתום לצידו רבים מן הקהילה הבינלאומית, והם מסייעים באופן אקטיבי לחקירה. מעניין במיוחד השינוי המסתמן בגישתה של ארצות הברית כלפי בית הדין. ארצות הברית הייתה מן המתנגדות החריפות של בית הדין, נמנעה מלאשרר את אמנת רומא ואף משכה את חתימתה מן האמנה, נקטה צעדים נגד סמכותו של בית הדין ונמנעה מכל סיוע או שיתוף פעולה עימו. התנגדות זו נוצרה, בין היתר, על רקע כוונתו של בית הדין לבחון את התנהלות כוחותיה באפגניסטן במסגרת חקירה של פשעים שבוצעו בשטחה של מדינה זו. בעקבות השתלטות הטאליבן על השלטון באפגניסטן הודיע תובע בית הדין קארים קאן על סגירת החקירה נגד הכוחות האמריקאיים, ורק אז התרככה עמדתה של ארצות הברית כלפי בית הדין. פתיחת החקירה נגד רוסיה הובילה לשיפור נוסף ביחסה של ארצות הברית כלפי בית הדין ולהתייחסותה אליו כאל גורם הממלא תפקיד חשוב וחיובי. הדבר מתבטא בקריאות מצד גורמים שונים בממשל האמריקאי לסייע לבית הדין בחקירה.

סיכום והשלכות לישראל

בתגובה לפלישתה הכוחנית לאוקראינה ולאופן שבו היא מנהלת את הלחימה, מצאה עצמה רוסיה תחת מערכה מדינית ומשפטית: החלטות של העצרת הכללית של האו"ם נגדה, עקיפת הווטו הרוסי במועצת הביטחון, החלטות נגדה של גופים אחרים בזירה הבינלאומית, ועדות חקירה והליכים שיפוטיים. טריבונלים שיפוטיים בינלאומיים, ובהם ICJ ובית הדין האירופי לזכויות אדם, הוציאו צווים נגד רוסיה וקיבלו החלטות נגדה. אישים רוסים, ובראשם הנשיא פוטין, מצאו עצמם תחת צווי מעצר של בית הדין הבינלאומי הפלילי (ICC) ותחת חקירה מעמיקה ומתמשכת. בעקבות מהלכים משפטיים אלה קידמה גם הקהילה הבינלאומית החלטות ומהלכים נגד רוסיה.

למרות כל זאת, רוסיה ממשיכה במלחמה. המסקנה היא שאי אפשר לעצור מלחמות באמצעות צעדים והליכים משפטיים. עם זאת אין להסיק מכך שהם חסרי משמעות. הצעדים וההליכים הובילו להשלכות לא מבוטלות על רוסיה, החלישו אותה ופגעו במעמדה, ועשויות להיות להם השלכות מעשיות נוספות גם בעתיד, לאחר סיום המלחמה. לכן המסקנה השנייה היא כי שום מדינה, גם לא מעצמת וטו במועצת הביטחון, איננה חסינה מפני ההשלכות של חזית משפטית המופנית נגדה.

דברים אלה נכונים שבעתיים בנוגע לישראל. ישראל, בניגוד לרוסיה, איננה הצד התוקפן במלחמת "חרבות ברזל", אלא קורבן של מתקפה רצחנית מצד ארגון טרור שפלש לשטחה וביצע טבח באזרחיה, והיא נלחמת להגנתה העצמית ולשחרור אזרחיה החטופים מידי חמאס. למרות זאת גם היא ניצבת מאז ה-7 באוקטובר מול מבול של צעדים והליכים משפטיים בעניינה, והיא אינה יכולה ללכת בדרכה של רוסיה ולהתעלם מן המערכה המשפטית התקיפה המתנהלת נגדה או אף להצטייר כמי שמתעלמת ממנה.

ראשית, ישראל איננה מעצמה כמו רוסיה. ישראל היא מדינה קטנה מוקפת אויבים הנתונה לאיומים ביטחוניים מיום הקמתה, וכלכלתה וביטחונה תלויים בקשריה עם מדינות העולם. לכן, בניגוד לרוסיה, היא איננה יכולה להוסיף על האיומים שהיא כבר מתמודדת עימם ולהסתכן בסנקציות רחבות ובידוד בינלאומי. השלכותיהם על ישראל עלולות להיות הרסניות.

שנית, וחשוב מזאת, ישראל מגדירה עצמה מדינת חוק ורואה עצמה נמנית על מחנה הדמוקרטיה המערביות. יש חשיבות עליונה להמשך שימור מעמדה זה הן ברמה המהותית הן לנוכח תלותה בבנות בריתה, ובראשן ארצות הברית, בהתמודדותה עם האתגרים הקשים הניצבים בפניה בימים אלה. אם ישראל תצטייר כמדינה מפרת חוק המתעלמת מהחלטות שיפוטיות מחייבות, היא עלולה למצוא את עצמה בבידוד מסוכן.

ב־21 במאי 2024 הודיע התובע ב־ICC כרים ח'אן כי הוא מבקש להוציא צווי מעצר בינלאומיים נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר הביטחון יואב גלנט (וכן נגד שלושה מראשי החמאס) בגין ביצוע פשעי מלחמה ופשעים בינלאומיים במלחמה בעזה. החלטה זו זכתה לביקורת בינלאומית קשה, ואולם משמעותה – אם תאושר – היא חמורה ביותר, שכן צעד כזה יגביל את האפשרות של ראש הממשלה ושל שר הביטחון לבקר ב־124 המדינות החברות בבית הדין, ובהן מדינות רבות של ישראל קשרים קרובים עימן. צווים דומים עלולים לצאת נגד עוד ישראלים, ובהם בכירים במערכת הביטחון ומפקדים בצה"ל.

תהיה זו טעות להשליך ממגבלות המערכה המשפטית נגד רוסיה על משמעויותיה של מערכה משפטית נגד ישראל. על ישראל להתייחס למערכה זו ברצינות הראויה ולנהל אותה בתבונה.