

מבט על, גיליון 492, 6 בנובמבר 2013

**מאמצים בינלאומיים לבצע דה-לגיטימציה לישראל:
קומורו נגד ישראל בבית הדין הפלילי הבינלאומי**

גלעד שר

בסוף נובמבר 2013 הגיעו ישראל והאיחוד האירופי לפשרה של הרגע האחרון, המאפשרת לישראל להצטרף לתכנית המחקר והפיתוח של האיחוד האירופי – הורייזן 2020. למרות זאת, הנחיות האיחוד האירופי בנוגע להתנחלויות בגדה המערבית, שאומצו עוד קודם לכן באותה שנה, עתידות להמשיך ולסכן את האינטרסים הכלכליים הבינלאומיים של ישראל. על פי ההנחיות, פרויקטים שיבוצעו בהתנחלויות הישראליות מעבר לקו הירוק לא יהיו זכאים למענקי האיחוד האירופי, וארגונים שפועלים מעבר לקו הירוק לא יהיו זכאים לקבלת הלוואות וסיוע כספי מהאיחוד האירופי.

התפתחויות נוספות בחזית המאבק על הלגיטימיות הבינלאומית של ישראל, מציבות איומים נוספים על מעמדה הבינלאומי. אחד מהם נוגע לרשות הפלסטינית, שחידשה לאחרונה את כוונתה להגיש תביעות נגד ישראל בפני בית הדין הבינלאומי לפשעי מלחמה (ה-ICC). האיחוד האירופי עצמו מעודד את הרשות הפלסטינית להצטרף לבית הדין הבינלאומי הפלילי, היה וישראל תתמיד במדיניות ההתנחלויות שלה.

על רקע הדברים האלה, וכמעט שלוש שנים לאחר ההשתלטות הישראלית על הספינה מאווי-מרמרה, הגישה מדינת קומורו (קבוצת איים אפריקנים קטנים סמוך למדגסקר), תלונה לבית הדין הפלילי הבינלאומי נגד ישראל. קומורו היא מדינה חברה באו"ם, המשתרעת על שטח של 2,000 קמ"ר בלבד עם אוכלוסייה של פחות ממיליון תושבים, שבה רשומה הספינה. בהיותה גם אחת מהמדינות החברות בבית הדין הפלילי הבינלאומי, יש לה את המעמד המשפטי הנדרש להגשת תלונה מעין זו.

האירוע נמצא בבחינה מקדימה, כדי לקבוע אם הפשעים לכאורה חמורים דיין כדי להצדיק התערבות משפטית. זאת למרות העובדה שדוח פאלמר מטעם האו"ם הכיר בחוקיות המצור על עזה, ובכך שהלוחמים הישראלים פעלו בתגובה למתקפה שיזמו נוסעי הספינה. משרד התובע הכללי דיווח לאחרונה שהחקירה נמצאת כרגע בשלב השני – שלב הניתוח. למעשה, מעט מאוד בדיקות מקדימות מתפתחות לחקירה מלאה, ועוד פחות מכך הופכות למשפט בפועל או לאפשרות ריאלית של הרשעה. משרד התובע הכללי מבצע כרגע בדיקות מקדימות לשמונה מצבים בלבד מתוך מעל 550 בקשות שהוגשו לו בשנה האחרונה: ארבעה מתוכם (לרבות תיק קומורו) עוסקים בסמכות שיפוט, וארבעה נוספים עוסקים בקבילות. תקדימים מעין אלה אמורים לעורר דאגה בישראל, לאור בקשת הרשות הפלסטינית להתקבל כחברה באו"ם מתוך כוונה מוצהרת להשתתף בבתי דין בינלאומיים, וכך להגיש תביעות כנגד ישראל ונגד אזרחים ישראלים.

למרות שבית הדין הפלילי הבינלאומי עתיר ליקויים ופעמים רבות נתון לביקורת נוקבת בשל סוגיות כמו לגיטימיות שמוטלת בספק ואמצעי אכיפה בלתי מספיקים, עדיין מדובר במוסד מוכר היטב שזוכה להכרה עולמית. גם אם לא כל המדינות מכירות בו כבית הדין הפלילי הבינלאומי העליון, הוא זוכה בתשומת לב תקשורתית של ערוצי מדיה מרכזיים רבים, וכך מכתוב לא פעם בצורה עקיפה אילו סיפורים יבלטו בזירה הבינלאומית. למרות שבית הדין טוען להיותו ישות שיפוטית ללא פניות, ההשלכות המעשיות שלו הן פוליטיות בגלוי, כאשר אפילו מקרים שלא הגיעו למשפט זוכים לתשומת לב תקשורתית רחבת היקף.

בבית הדין הפלילי הבינלאומי חברות 122 מדינות, אולם מדינות רבות אחרות מהססות להכיר בסמכותן. מסיבות שונות (לרבות עמדתה של ארצות הברית שבית הדין מפר את החוק הבינלאומי בכך שהוא כופה התחייבויות ללא הסכמה), הוא נכשל בהשגת תמיכתן של מדינות כמו ארצות הברית, רוסיה וסין, ולפיכך נעדר יכולת להטביע חותם משמעותי ולאכוף בצורה חוקית את הרשעותיו.

ישראל אינה חתומה על החוק שעל פיו הוקם בית הדין הבינלאומי הפלילי, המתבסס על אמנת רומא. למרות זאת, תיאורטית היא יכולה להיות נתונה לסמכות שיפוט באחת משלוש הדרכים הבאות: אם התובע מקבל פנייה ממועצת הביטחון של האו"ם, אם הפשע בוצע בטריטוריה של אחת מהמדינות החברות בבית הדין, או (עד כמה שזה לא סביר), אם ישראל תיתן את הסכמתה להיות נתונה לסמכות השיפוט של בית הדין. עורכי דין טורקים, המייצגים את קומורו, טוענים, כי תחת סעיף 12 לאמנת רומא, שלפיו ניתן לבסס סמכות שיפוט טריטוריאלית במקרה שהפשע התרחש על כלי שיט של מדינה החברה בבית הדין, יש לקומורו בסיס חוקי לתבוע את ישראל בבית הדין הפלילי הבינלאומי.

באופן מעשי, המקרה הנדון אינו צפוי להביא להתערבות נוספת מצד בית הדין הפלילי הבינלאומי. בית הדין הוקם מתוך רעיון להשלים את סמכות השיפוט הלאומית, לא להחליפה בחוק הבינלאומי, לכן הוא אינו נוטה להתערב כאשר למדינה יש את היכולת לבצע, או שהיא מבצעת בפועל, חקירה אובייקטיבית בלתי תלויה. יתרה מכך, על פניו סמכות השיפוט של בית הדין מוטלת בספק, משום שהתקריט כבר עברה מספר רב של חקירות אמינות. זמן קצר לאחר התקריט נערך ניתוח יסודי שלה בחסות ישראל, באמצעות ועדת טירקל. החוקרים מצאו שכל טעות שנעשתה לא הייתה פלילית, ובוודאי שאינה מצדיקה חקירה בינלאומית נוספת.

יתרה מזאת, גם אופייה של התקריט מלמד שהיא אינה צפויה להגיע לכדי משפט. בית הדין הפלילי הבינלאומי הוקם מתוך מטרה להעמיד לדין על פשעים נתעבים דוגמת רצח עם ועינויים, שמתבצעים בשיטתיות ומתפרסים על פני תקופת זמן ארוכה. בית הדין לא נועד לאירועים מבודדים בקנה מידה קטן, ובוודאי שלא למקרים של הגנה עצמית או מצור שנמצא מוצדק. בהחלטה אילו פשעים מצדיקים העמדה לדין, בית הדין הפלילי הבינלאומי נשען על "סף הכובד" (gravity threshold), מונח שפירושו שהפשעים שלכאורה בוצעו חייבים להיות נרחבים ובעלי השלכות כבדות משקל באופן מהותי. בדרך כלל בית הדין יבחן את ההיקף, הטיב והאופן של ביצוע הפשע, כמו גם את השפעתו. בהשוואה למעשי העינויים שאפיינו תביעות קודמות שהוגשו לבית הדין, האירועים סביב תקריט המרמרה שוליים למדי.

לאור זאת, כאשר מכירים הן בסוגיות השיפוטיות של המקרה והן בסבירות הברורה של אי קבילותו עקב אופי הפשעים שבוצעו לכאורה, ראוי להטיל ספק במניעים של עצם הגשת תביעה כזו, שבאופן כה ברור אינה הולמת את דפוסי פעילותו הקודמים של בית הדין. זאת ועוד, אם בית הדין יחליט בכל זאת לקבל את התביעה, הוא יהיה מחויב לבחון את המצב במלואו ולקחת בחשבון את כל הפעולות שביצע כל צד, על מנת להגיע להחלטה את מי לתבוע ועל איזה פשע, וכך הפלסטינים, ובמיוחד חמאס, עשויים לגלות שהם עצמם עומדים בפני תביעה. מכל אלה עולה השאלה: האם תלונה זו הוגשה מתוך מטרה לגיטימית לפעול לעשיית צדק, או האם בית הדין הפלילי הבינלאומי מנוצל כאן – ולא בפעם הראשונה – ככלי פוליטי להשגת תשומת לב תקשורתית?

בעולם שבו לדימוי הבינלאומי יש משקל נכבד, להימצאות במוקד תשומת הלב הבינלאומית בשל האשמה בפשעי מלחמה לכאורה יש פוטנציאל לפגיעה חמורה בנאשמים, ובמקרה של ישראל – סכנה לחיזוק היבט נוסף במסע הדה-לגיטימציה נגדה, גם אם התביעה חסרת בסיס. יותר מכך, בעייתיות מאוד העובדה שכל חברה בבית הדין רשאית להעלות האשמות כנגד אזרחים של כל מדינה מבלי שיהיו לכך כל השלכות עליה או נטילת אחריות מצדה, ואפילו כאשר המדינה הנתבעת לא נתנה את הסכמתה לסמכות השיפוט של בית הדין.

התביעה בנוגע לתקריט המרמרה היא הוכחה לכך שבית הדין הבינלאומי הפלילי נתון לאפשרות של מניפולציה מסוכנת. במצב שבו מדינות יכולות בקלות כה רבה להסוות כוונה פוליטית תחת המטריה של תביעה משפטית, בית הדין צפוי לשמש יותר ככלי להשגת חשיפה תקשורתית בעלת משמעויות אסטרטגיות, ופחות למטרתו המוצהרת המקורית, כמנגנון לשמירת הצדק הבינלאומי.

קיים איתות חיובי זמני בהבנה של הרגע האחרון שהושגה בין האיחוד האירופי לבין ישראל בנוגע לתכנית הורייזן 2020, ובסיכויים האפסיים של תביעת קומורו בבית הדין הבינלאומי הפלילי כנגד ישראל. עם זאת, ישראל פועלת בסביבה שהופכת בהדרגה ליותר מורכבת ומסובכת, ומחייבת רגישות מתמדת והתאמה להיבטים השונים המתפתחים בזירה הבינלאומית.