**הפוטנציאל המניעתי של בית הדין הפלילי הבינלאומי, סונג, סאן-יון, ICC**

Song, Sang-Hyun, "Preventive Potential of the International Criminal Court", The **Asian Journal of International Law** (3), 2013: 203-213. גרסה מקוצרת נטולת הפניות.

תמצית: מאמר זה דן במפנה שהתחולל במשפט הפלילי הבינלאומי מן התפיסות של התקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, שהענישו על פשעים שבוצעו במסגרתה, ומבתי הדין שהוקמו אד-הוק בשנות ה1990, אל עבר תפיסה יותר מקיפה של משפט, שבמרכזה בית הדין הפלילי הבינלאומי, ה-ICC, שהוקם בעקבות אמנת רומא, אשר יש לה פוטנציאל למנוע פשעים בעתיד. המאמר דן בארבעה סוגי מניעה של ה-ICC: הרתעה, התערבות בזמן, ייצוב ועיצוב נורמות. בין האתגרים העיקריים שנותרו בפני המערכת שיצרה אמנת רומא: לחזק את עקרון יחסי ההשלמה בית הICC לבתי דין מדינתיים ואזוריים, לקדם את שיתוף הפעולה של מדינות עם ה-ICC, להבטיח משאבים לפעילותו של משפט בינלאומי, ולקדם את ההסכמה האוניברסאלית כלפי אמנת רומא, בעיקר במדינות באסיה ולאורך חופי האוקיאנוס השקט. המחבר טוען כי הערך העליון של המערכת שכוננה אמנת רומא מצוי בביצור הנורמות המשפטיות והחברתיות שיאפשרו לחמלה האנושית לגבור על האכזריות.

**1 התפתחות המשפט הפלילי הבינלאומי לאחר מלחמת העולם השניה: מנירנברג לרומא**

בעקבות מלחמת העולם השנייה הוקמו מוסדות בינלאומיים כמו האו"ם ובית הדין הבינלאומי לצדק. הזעזוע של פשעי הנאצים הוביל לניסוח ההכרזה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם, שהפכה לבסיס של התפיסה המודרנית של זכויות האדם. בתי דין בינלאומיים צבאיים הוקמו בנירנברג ובטוקיו כדי לשפוט את אדריכלי הזוועות שבוצעו בידי גרמניה הנאצית ובנות בריתה. מיד לאחר מכן, אומצו האמנה למניעתו וענישתו של הפשע של רצח עם, וארבע אמנות ז'נבה. הרעיון משותף לכל ההתפתחויות הללו היה שההגנה על השלום ועל כבוד האדם הם עניין משותף לאנושות כולה, ושאפילו בעולם המורכב ממדינות ריבוניות, יש צורך בכללים בינלאומיים מסוימים על מנת להגן על ערכי יסוד אלו.

אפשר להבחין בין מספר תחומים נפרדים, אך משיקים, של משפט בינלאומי. ראשית, אמנת האו"ם אוסרת על מלחמה תוקפנית, והפקידה בידי מועצת הביטחון את ענייני הביטחון והשלום העולמיים. במקביל, קיבל בית הדין הבינלאומי לצדק סמכויות לישב סכסוכים בין מדינתיים הנוגעים למשפט ולאמנות בינלאומיות. שנית, דיני זכויות האדם הבינלאומיים נוסחו כביטוי לרעיון החדש שעל מדינות מוטלת אחריות לכבד ולהגן על זכויות אדם של אזרחי ארצם, ושל בני אדם אחרים שחיו בהן. שלישית, המשפט הנוגע לסכסוך מזוין התפתח למשפט ההומניטארי הבינלאומי, ששם דגש על א/נשים פגיעים בעת מלחמה. ולבסוף, הזרעים של הדין הפלילי הבינלאומי נזרעו בנירנברג עם ההכרה שבני אדם שהיו אחראים לזוועות המוניות ולתוקפנות, היה תפקידם הרשמי אשר היה, חייבים לתת את הדין על מעשיהם. למרבה הצער, היריבות של המלחמה הקרה דחקה את המשפט הפלילי הבינלאומי לשוליים, והשימוש באלימות המשיך להציק לאנושות באזורים רבים בעולם, לרבות באסיה ולחופי האוקיאנוס השקט.

רק לפני כעשרים שנה, עם סיומה של המלחמה הקרה, קיבל הצדק הפלילי הבינלאומי תנופה חדשה, באמצעות כינונם של בתי הדין הבינ"ל המיוחדים לענייני יוגוסלביה 1993, ורואנדה, 1994, וחידוש מאמציהם של משפטנים, דיפלומטים והחברה האזרחית להקים בית דין פלילי בינ"ל קבוע. שאיפות אלה בשלו באמנת רומא 1998. נציגים מכל רחבי העולם נפגשו והצביעו למען בית דין שהקמתו נמשכה 50 שנה: 120 מדינות הצביעו בעד האמנה שכוננה את ה-ICC. תוך זמן קצר להפליא, לאחר ש- 60 מדינות אשררו אותה, נכנסה אמנת רומא לתוקף, וה-ICC הוקם רשמית ב1.7.2002. גוף בינ"ל קבוע חדש נולד. גוף זה הוא גוף עצמאי מן האו"ם ומגופים קיימים אחרים. צדק מי שאמר כי לידתו של ה-ICC היא אחת ההתפתחויות החשובות ביותר במשפט הבינ"ל מאז הקמת האו"ם ואימוצה של אמנת האו"ם.

ארבע קבוצות של פשעים נתעבים מצויות בתחום סמכויותיו של ה-ICC. הראשון הוא הפשע של רצח עם, המאופיין בכוונה מיוחדת להשמיד קבוצה לאומית, אתנית, גזעית או דתית, על ידי הרג חבריה או באמצעים אחרים. שנית, ה-ICC יכול להעמיד לדין על פשעים נגד האנושות, שבוצעו כחלק ממתקפה רחבת היקף על אוכלוסיה אזרחית. הביטויים של פשעים נגד האנושות המופיעים באמנת רומא כוללים עבירות כרצח, אונס, מאסר, היעלמויות, שעבוד - במיוחד של נשים וילדים, עבדות מין, עינויים, אפרטהייד וגירוש. שלישית, על בסיס אמנות ז'נבה והאג, שהגנו על בני אדם ורכוש מחד, והגבילו את אמצעי ושיטות הלחימה מאידך, אמנת רומא מפרטת שורה ארוכה של פשעי מלחמה. האמנה מבחינה בין סכסוכים מזוינים בינ"ל ולא בינ"ל, ואוסרת על השימוש בילדים-חיילים, על הרג ועינויים של אזרחים ושבויי מלחמה, תקיפות מכוונות נגד בתי חולים, אתרים היסטוריים, או מבני דת, חינוך, אמנות, מדע ורווחה. הפשע האחרון המצוי בתחומי סמכותו של ה-ICC הוא תוקפנות. בעת אימוצה של אמנת רומא, מדינות טרם הגיע להסכמה באשר להגדרת פשע התוקפנות והכללים המשפטיים באשר להעמדה לדין בגינו. הם התגברו על המגבלה באימוץ תיקונים בכנס בינ"ל על האמנה שהתקיים ב-2010. תיקונים אלה יקבלו תוקף כאשר יאושררו, וכשהמדינות החברות יקיימו הצבעה נוספת עליהם, לא לפני 2017.

ה-ICC כיום

מאז הקמתו הרשמית ב1.7.2002, ה-ICC הפך מבית דין של נייר, לשחקן מוביל באכיפת המשפט הבינ"ל. נכון למרץ 2013, 122 מדינות, יותר מ60% מן המדינות הריבוניות בעולם, הצטרפו לאמנה או אשררו אותה, והמספר הולך וגדל. ארבע מדינות פנו לתובע של ה-ICC, ושני מקרים הופנו בידי מועצת הביטחון של האו"ם, האחרון שבהם פה אחד (בעניין לוב). כל זה מעיד על אמון בינ"ל גובר בתפקיד ה-ICC. נכון למרץ 2013, 8 מקרים מצויים תחת חקירה ותביעה ב-ICC : קונגו, אוגנדה, הרפובליקה המרכז אפריקנית, סודן, קניה, לוב, חוף השנהב ומאלי. התובע עוקב אחר התפתחויות במקרים רבים ברחבי העולם. ב-2012, פרסם ה-ICC שתי פסיקות ראשונות, הקשורות בשימוש בילדים-חיילים ופשעים אחרים בקונגו. חמישה מקרים אחרים נדונים בבית הדין, והם קשורים לשמונה נאשמים. תשעה מקרים מצויים בשלב לפני משפט...

**2 מצדק מעניש לצדק מונע**

כפי שצוין לעיל, בשבעים השנים האחרונות, התחוללה התפתחות מרשימה במאמצים הבינ"ל להעמיד לדין מבצעים של פשעים המוניים. טבעם של מאמצים אלה השתנה. נירנברג וטוקיו הוקמו בתגובה לזוועות, לאחר שאלה התרחשו. מטרתם העיקרית היתה להעניש על מעשים שבוצעו בזמן סכסוך לאחר שזה הסתיים. אילו לצד בתי דין אלה היו בונים מערכת אכיפה אמינה של העקרונות החדשים של המשפט הבינ"ל, היתה יכולה להיות לכך השפעה מרתיעה. אולם במהלך המלחמה הקרה, המשפט נדחק לשוליים. בשנות 1990, המצב החל אט אט להשתנות. מועצת הביטחון הקימה בתי דין בינ"ל לעניין יוגוסלביה, בזמן שהסכסוך נמשך, והיא לא הגבילה את תקופת סמכותו. זה אותת למבצעי פשעים בעתיד כי יתכן שהם יעמדו לדין. מועצת הביטחון הכריזה כי בית הדין נועד לתרום ליישוב הסכסוך, לשלום, ולשים קץ למעשי הזוועה. אולם, זה לא בדיוק מה שקרה. אפילו המדינות החברות במועצת הביטחון לא היו נכונות להעניק לבית הדין גיבוי פוליטי. כך שבסיכומו של דבר לבית דין זה לא היתה השפעה מרתיעה עד התפרצות הסכסוך הקצר במקדוניה, שנים אחרי מלחמת בוסניה.

בית הדין הפלילי לענייני רואנדה ובתי הדין המיוחדים לסיירה ליאון, למזרח תימור ולקמבודיה הוקמו לאחר מעשה. אולם כולם יחד מצביעים על מגמה גוברת, ולפיה העמדה לדין של מבצעי פשעים הופכת ליותר מעשית. יתירה מכך, יחד עם התפתחות התפיסה של צדק מעברי שהתרחשה במקביל, התגברה המודעות לכך שמשפט בינ"ל לא רק צריך לעסוק בענישה על פשע, אלא גם לסייע לחברות לבנות עתיד טוב יותר על ידי התמודדות עם פשעי העבר. התפיסה הרווחת לגבי ה-ICC עודנה מושפעת מההיסטוריה של המשפט הבינ"ל, ולכן לעתים קרובות רואים ב-ICC אמצעי להעמיד לדין בכירים שביצעו מעשי זוועה המוניים. מבין המנגנונים הבינ"ל לטיפול בפשעים, ה-ICC הוא אמנם המוסד המוביל כיום, אולם ההשפעה ארוכת הטווח של אמנת רומא בעיני הכותב אינה מוגבלת לענישה על פשעי עבר. מערכת המשפט החדשה ייחודית מקודמותיה ביכולתה למנוע פשעים בעתיד.

**3 מניעה**

יכולתו של ה-ICC להשפיע בצורת מניעה באה לידי ביטוי בצורות שונות, שאפשר לסווג אותן תחת הכותרות של הרתעה, התערבות בזמן, ייצוב ועיצוב נורמות.

הרתעה

הרתעה היא אחת המטרות העיקריות של ענישה בתיאוריה של המשפט הפלילי המסורתי, ואחת התוצאות הישירות של המשפט הבינ"ל, אך איני מאמין כי היא המשמעותית ביותר. כידוע, קשה למדוד הרתעה, שכן עלינו לבחון את היחס בין המשפט ופסיקותיו, לבין היעדר פשע. יותר קל לייצר ידע סטטיסטי משמעותי בהקשר לאומי ולגבי פשעים רגילים. לדוגמה, אם מספר הפריצות ירד מ-800 ל-500 בשנה בשכונה מסוימת, יתכן שאפשר לקשר את השינוי הזה לגורמים כמו תכניות רווחה או שיטור. אותו תרגיל נעשה הרבה יותר קשה ביחס לפשעי זוועה. כל מצב הוא ייחודי ולכל סכסוך יש הקשר היסטורי ופוליטי משלו. האתגר הגדול הוא למצוא סיבתיות, שכן ישנם כל כך הרבה גורמים היכולים להשפיע על התרחשותם של מעשי זוועה, עד שכמעט בלתי אפשרי לקבוע את השפעתה של הרתעה. עם זאת, יש סיבה להאמין שלאט לאט צומחת השפעה של הרתעה. כתבי אישום של ה-ICC ובתי דין אחרים כנגד ראשי מדינה מצביעים על כך שאף אחד אינו חסין מפני העמדה לדין, והסיכוי לענישתם גבר. אחת ההערכות הכי מדויקות של השפעתו המרתיעה של ה-ICC עד כה התגלתה לי בינואר 2011 מפי שר המשפטים של הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו DRC, בביקורו ב-ICC. הוא סיפר שהמתחים סביב הבחירות הקרובות במדינתו גבוהים מאד, אך למרבה השמחה לא פרצה אלימות רחבת היקף. אנשים כבר ראו את בני ארצם עומדים לדין בהאג. השר אמר שה-ICC הפכה לנושא קבוע בדיון הציבורי סביב הבחירות, ושלדעתו זה ביטוי מובהק להשפעתו המרתיעה.

התערבות בסכסוכים פעילים בזמן "אמת"

היבט אחר של הכוח המניעתי של ה-ICC, הקרוב להרתעה, הוא יכולתו של בית הדין להתערב בסכסוכים פעילים שבהם מתבצעים פשעי זוועה, או יש סכנה בכך. גורם חשוב בהקשר זה הוא שבית הדין הוא מוסד עצמאי, שאינו זקוק לאישור מצד גופים פוליטיים כדי לחקור או לתבוע על פשעים המצויים בתחומי סמכותו. התערבותו של ה-ICC יכולה לבוא לידי ביטוי בצורות שונות, החל מבחינה ראשונית, דרך חקירה והוצאת כתבי אישום, ועד להעמדה לדין. העמדה לדין היא הכלי האחרון, לא יעד בפני עצמו. כאשר מתחים מתגברים ומתקבלים דיווחים המצביעים על סכנה למעשי זוועה, עצם ההכרזה הפומבית שהתובע מטעם ה-ICC עוקב אחרי המצב יכול להיות כלי חזק, המזהיר מבצעי פשעים פוטנציאליים שהם עלולים להיות חשופים לצווי מאסר, שאפשר לאכוף אותם ב122 מדינות החברות באמנת רומא. אזהרה כזו יכולה לחזק את פוטנציאל ההרתעה של ה-ICC, כפי שהודגמה לעיל לגבי קונגו. התערבותו של ה-ICC יכולה גם למשוך תשומת לב מקומית ובינ"ל, ולשכנע את המעורבים לנטרל את המתחים ולמנוע מעשי זוועה.

אם מעשי זוועה מתבצעים למרות המאמצים למנוע אותם, והרשויות הלאומיות אינן רוצות או אינן יכולות להתמודד עם המצב, ה-ICC יכול לפתוח חקירה פעילה. גם צעד זה אינו חייב להוביל להעמדה לדין ב-ICC. במקרה הטוב, עצם העובדה שה-ICC החל בחקירה יכול להמריץ את הרשויות המקומיות להעמיד במהירות לדין את מבצעי הפשעים, וכך להפחית את הסיכוי למעשי זוועה נוספים. גם אחרי הוצאת כתבי אישום בידי ה-ICC, יכולות רשויות המשפט לפעול כנגד מבצעי הפשעים, ואם הם באמת יועמדו לדין, הרי שלפי אמנת רומא יש להם זכות קדימה ע"פ ה-ICC. ולבסוף, אם המשפט מתקיים ב-ICC, זה יכול לחזק את ההרתעה בטווח הארוך, הן במדינה שבה בוצעו הפשעים, והן במדינות אחרות, שכן העמדה לדין בהליכים ציבוריים מעידה שמבצעי פשעים בינ"ל, יהא מעמדם הרשמי אשר יהא, אינם יכולים להנות מחסינות. באמצעות הליכיו, ה-ICC הופך לגורם חשוב במאמצים להוציא אל מחוץ לחוק ולעקור משורש הפרות חמורות של החוק ההומניטארי הבינ"ל, ולסייע לחברות להתגבר על המורשת של פשעים כאלו, כפי שנדונים בחלק הבא.

ייצוב

בייצוב אני מתכוון ליכולת של המשפט הבינ"ל לתרום בטווח הארוך לשלום, יציבות ופיתוח צודק בחברות שחוו סכסוכים. אלו ערובות בסיסיות לעתיד נטול אלימות. הקשר בין שלום וצדק מוכר היטב. השניים אינם סותרים, אלא להיפך – מחזקים זה את זה. כאשר מאפשרים לפושעים לפעול חופשי, פטורים ללא עונש, הדבר מעורר רגשות נקם בקרב אוכלוסיות שנפלו קורבן לפשעים, והדבר מהווה קרקע פורייה להישנות סכסוכים. ואכן, דו"ח הפיתוח העולמי פורץ הדרך משנת 2011 מכיר בצדק מעברי כאחד הכלים הבסיסיים המונעים גלי אלימות. מחקר מצא שמדינות שהעמידו לדין מנהיגים על פשעיהם, הלכו והתחזקו בדרך כלל. הטלת אחריות על פשעי עבר וחיזוק שלטון החוק הם מרכיבי מפתח בתהליך הריפוי של חברות לאחר סכסוך, אולם אין די בהטלת אשם במבצעי הפשעים עצמם. כדי לאפשר תפיסה יותר מקיפה של צדק, מייסדי ה-ICC גיבשו באמנת רומא כמה דרכים להעצמת הקורבנות. ראשית, ה-ICC הוא הגוף השיפוטי הבינ"ל המתיר השתתפות של הקורבנות, בזכות עצמם ולא רק כעדים. קורבנות של פושעים רבי כוח הפכו לשחקן בהליך בינ"ל שנועד להעמיד לדין על פשעים אלה. יחד עם זה, אמנת רומא קשובה במיוחד לצרכים של נשים וילדים, שלעתים קרובות הם הקורבנות הכי פגיעים של מעשי זוועה. המסמכים החוקיים של ה-ICC פירטו פשעים מיוחדים כלפי נשים וילדים, והטילו אחריות על כל גופי ה-ICC להבטיח את ביטחונן, בריאותן הנפשית, כבודן ופרטיותן של נשים, קורבנות ועדות.

ה-ICC התרחק צעד מן העולם המסורתי, הנשלט בידי גברים, בהיותו בית הדין הבינ"ל הראשון שבו יש רוב של שופטות. חידוש נוסף של המערכת שכוננה אמנת רומא היא יצירתה חסרת תקדים במשפט הפלילי הבינ"ל של קרן עבור קורבנות. פעילות הקרן ממומנת מתרומות מרצון של מדינות ותורמים פרטיים. ה-ICC יכול גם להורות להעביר לקרן כסף ורכוש שמקורו בקנסות. כך מכירה הקרן בזכויות ובצרכים של הקורבנות ובני משפחתם, ומעצימה אותם עד שהם הופכים לשותפים בקידום צדק מעברי. הקרן למען הקורבנות פעלה במשך יותר מ5 שנים באוגנדה ובקונגו, והתגבשה למוסד רציני. בהכירה את הצרכים המיוחדים של קורבנות מעשי זוועה, למשל ניתוחים משקמים וסיוע לנפגעי טראומה, הביעה הקרן את הממד האנושי של המשפט הבינ"ל. נכון למרץ 2013, יותר מ80,000 בני אדם קיבלו סיוע מהקרן, ושותפיה המקומיים והבינ"ל. בשנת 2013 תחל הקרן תכנית חדשה ברפובליקה המרכז אפריקנית, המתמקדת בקורבנות אלימות מינית.

עיצוב נורמות

ולבסוף אני מגיע לעיצוב נורמות. כאן טמון לדעתי הפוטנציאל הגדול ביותר של ה-ICC – להיות בעל השפעה מניעתית משמעותית על ידי ביצור מערכת נורמות שמוציאה אל מחוץ לחוק מעשי זוועה. איני רק מתייחס לחוקים בינ"ל אשר מסווגים מעשים מסוימים כעבירות פליליות. עלינו לחתור להפנמה של מערכת של נורמות חברתיות ומשפטיות, אשר הופכות את הפשעים המוכרים באמנת רומא לא רק לברי ענישה, אלא למעשים שכל החברות בעולם ידחו על הסף. באופן טבעי, יש לראות באמנת רומא חלק מתנועה בינ"ל רחבה יותר, שמטרתה להגן על זכויות האדם וכבוד האדם. אלה תהליכים ממושכים. אין די בכך שמדינה אשררה אמנה בינ"ל כדי שהזכויות המוגדרות בה יכובדו מיד כבמטה קסם. אך עם יישום מתאים ברמה הלאומית, עם חינוך ותמיכה דמוקרטית, דבקות באמנות יכולה לעשות הבדל עצום. במקרה הטוב, תהליך צמיחתן של נורמות משפטיות ושל ערכי יסוד חברתיים מחזקים אלה את אלה. אך האם הפער בין אמנה בינ"ל ונורמות חברתיות של קהילה מקומית גדול מידי? כיצד אפשר לגשר על פער זה? עקרון ההשלמה של אמנת רומא הוא בעל חשיבות רבה בהקשר זה. במסגרת התפיסה של השלמה, המערכת המשפטית של כל מדינה משמרת את הזכות, ואת החובה הראשונית, לחקור ולהעמיד לדין הפרות גסות של החוק ההומניטארי הבינ"ל. לכן, מצפים מכל מדינה שחתמה על אמנת רומא להפוך את הפשעים שבסמכות ה-ICC לפשעים ברי ענישה על-פי החוק הלאומי, ולהבטיח שמערכת אכיפת החוק של אותה ארץ תוכל לחקור ולהעמיד לדין על עבירות אלה. אם זה נעשה כראוי, הנורמות המשפטיות הבינ"ל של אמנת רומא הופכות להיות הנורמות המקומיות של כל מדינה שחתמה עליה. במקביל להגברת המודעות, זה יחזק את מאמצי החברה האזרחית לטפח הצמדות לנורמות אלה, ויהיה בעל ערך רב בהגנה על זכויות האדם וכבוד האדם.

**4. אתגרים ליעילותה של מערכת אמנת רומא**

עקרון ההשלמה

שיפור היעילות של עקרון ההשלמה הוא אחד האתגרים המרכזיים ביצירתה של מערכת מקיפה ואמינה של הרתעה ומניעה של פשעי זוועה. מערכות המשפט של מדינות צריכות להיות מסוגלות להתמודד עם פשעים הנמנים באמנת רומא על מנת שתוכלנה לשמש גורם מרתיע בעולם כולו. ה-ICC משמש רשת ביטחון כאשר רשויות המשפט הלאומיות אינן מסוגלות מסיבה כלשהיא למלא את תפקידן. כדי להשיג מטרה זו, נדרשת עבודה עצומה. מספר רב של מדינות החברות באמנה צריכות להטמיע בחוקיהן את הפשעים הנמנים באמנת רומא. כאשר בוצעו פשעים בהיקף נרחב, יכולתן של רשויות המשפט לחקור ולהעמיד לדין מאותגרת, בין היתר, במשאבי אנוש, יכולות טכניות, וכישורים מומחים. ואכן, אסיפת המדינות החברות באמנת רומא הכירה בפגישתה האחרונה שיש לנקוט באמצעים הנדרשים ברמה הלאומית, שנדרש שיתוף פעולה בינ"ל ושיש לחזק את הסיוע המשפטי, כדי להבטיח שמערכות המשפט הלאומיות באמת יהיו מסוגלות להעמיד לדין על פשעים בינ"ל חמורים.

שיתוף פעולה בין מדינות ל-ICC

היבט חשוב נוסף ביעילות ובאמינות של ה-ICC הוא שת"פ בין המדינות לבין ה-ICC, ואכיפת הוראותיו של בית הדין. ל-ICC אין כוח משטרה משלו, והוא נשען באופן מוחלט על המדינות כדי להוציא אל הפועל את צווי המעצר, לספק עדויות, לאפשר לעדים להופיע בפני בית הדין וכדומה. ללא שת"פ של המדינות, ה-ICC חסר אונים. למרבה הצער, מספר צווי מעצר בינ"ל לא נאכפו. רצון פוליטי להביא נאשמים אלו למשפט הוא חיוני. לאפשר לחשודים בביצוע פשעים בינ"ל להתחמק ממשפט שוחק מאד את השפעתו המרתיעה של ה-ICC. שת"פ הוכר כנושא מפתח באסיפת המדינות החברות באמנת רומא, שהדגישה את "חשיבות של שת"פ וסיוע מקיף ויעיל מצד המדינות החברות, מדינות נוספות, וארגונים בינ"ל ואזוריים, הנדרש כדי שבית הדין ימלא את תפקידו כפי שנקבע באמנת רומא".

גיוס משאבים למשפט הבינ"ל

אי אפשר להתעלם מעלויות המשפט כאשר דנים באתגרים הניצבים בפני מערכת אמנת רומא. ניהול משפט בינ"ל הוא עניין יקר, ועליו להיות המקרה יוצא הדופן, לא הכלל. אפשר להבין שבמיוחד בזמנים קשים לכלכלה העולמית, המדינות החברות ב-ICC מפקחות מקרוב על תקציבו. אולם על מדינות לאזן בין משמעת תקציבית לבין גילוי הבנה וכיבוד הדרישות המוטלות על בית הדין. בחמש השנים האחרונות, העול המוטל על בית הדין יותר מאשר הוכפל, ואילו תקציבו גדל רק ב10%. בעוד שה-ICC מחויב ליעל את פעילותו, המדינות החברות חייבות להבטיח ל-ICC את המשאבים הנדרשים לבצע את תפקידיו. לא לנהוג כך משמעו לאכזב את כל הקורבנות אשר תולים ב-ICC את תקוותם למשפט צדק, וכן לשגר מסר למבצעי פשעים שיתכן שהדין לא ימוצה איתם בשל שיקולים כספיים.

אוניברסאליות: אמנת רומא ואזור אסיה-האוקיאנוס השקט

אתגר מפתח נוסף הניצב בפנינו בשאיפתנו להפוך את אמנת רומא למקיפה ביותר הוא להשיג אוניברסאליות. ראויה לציון העובדה כי 122 מדינות הצטרפו מרצונן לאמנת רומא וקיבלו על עצמן את כל המחויבויות הכרוכות בכך, יחד עם היתרונות. אך יותר מ70 מדינות טרם הצטרפו, כך שרוב חברי המין האנושי נותרו מחוץ להגנה המשפטית של מערכת אמנת רומא. האזור של אסיה והאוקיאנוס השקט במיוחד לא זכה לייצוג הולם ב-ICC, וכנשיא ה-ICC העמדתי בראש סדרי העדיפות שלי לקדם את מעורבות האזור שלי ב-ICC. אחרי הכל, המשפט הבינ"ל לא צריך להיראות כמייצג תפיסה זרה באזור זה בעולם. לחוק הפלילי הבינ"ל יש שורשים עמוקים, בני יותר מאלפיים שנה באסיה. הכתבים של סון צזו Sun Tzu בסין וחוקי מאנו Manu בהודו, הניחו כמה יסודות מוקדמים לחוק ההומניטארי בעתות מלחמה, דוגמת היחס האנושי לחולים, לפצועים, אסירים, אזרחים, וכיבוד מוסדות דת בשטחים כבושים.

כל המדינות באסיה, ללא יוצא מן הכלל, הינן חברות בארבע אמנות ז'נבה משנת 1949, ומכאן שהן הסכימו להפליל הפרות בוטות המוגדרות בהן, ולהעמיד לדין את מבצעיהן, וזה ממילא מהווה חלק נכבד מפשעי המלחמה הכלולים באמנת רומא. מדינות אסיה השתתפו בהקמת ה-ICC ובבתי הדין המיוחדים לעניין יוגוסלביה לשעבר ורואנדה. שופטים מאוסטרליה, בנגלדש, סין, קפריסין, פיג'י, ירדן, מלזיה, פקיסטן, סמואה, סינגפור, דרום קוריאה, סרי לנקה ותורכיה נטלו חלק באחד מבתי דין אלה. אין סיבה שמדינות אסיה יתרחקו מן ה-ICC. יכולתה של אמנת רומא לחזק את שלטון החוק ולתרום למניעת מעשי זוועה חשובה באזור זה כמו בכל מקום אחר בעולם. המדינות מאזור אסיה-האוקיאנוס השקט היא הקבוצה האזורית הגדלה במהירות הרבה ביותר מקרב חברות ה-ICC, 27 במספר, ואני מקווה לראות עוד מדינות מצטרפות ומאשררות את אמנת רומא.

משפט בינ"ל אינו יכול לפעול בבידוד

כדי שבית דין פלילי בינ"ל יהיה יעיל באמת, עליו לפעול בתיאום עם מנגנונים אחרים. הוא אינו תרופת קסם, אלא מרכיב אחד בין מגוון מרכיבים החיוניים למען הגנה על זכויות אדם, סיום סכסוכים וקידום השלום והיציבות. כאשר מעשי זוועה כבר התרחשו, לצד צדק פלילי יש צורך במנגנונים נוספים של צדק מעברי כמו הכרה ציבורית בפשעים, איתור נעלמים ושיבת פליטים. גם במקרה של סכסוך מתמשך או עומד להתרחש, המשפט אינו יכול לפעול לבדו. דיפלומטיה היא לרוב הכלי הבינ"ל בו נעשה שימוש כדי למנוע את הסלמת האלימות. באותה מידה, כדי לסיים סכסוכים נחוצים פתרונות פוליטיים. בכל הקשור למניעה, חינוך, דמוקרטיה ופיתוח חשובים לפחות כמו מערכת אמינה של משפט פלילי. אלה אינן סוגיות תיאורטיות. הבנה מעשית של האפשרויות והמגבלות של הצדק הפלילי הבינ"ל הוא תנאי להצלחתו. חברות יכולות לעבור שיקום וייצוב רק אם יש מחויבות לפיתוח, לדמוקרטיה, לשלטון חוק, כאשר המשפט הוא רק אחד המרכיבים החשובים.

**מסקנות**

ל-ICC, ולמערכת המשפט הפלילי הבינ"ל הרחבה יותר של אמנת רומא, העוטפת אותו, יש פוטנציאל עצום למנוע מעשי זוועה. פוטנציאל זה כולל השפעה הולכת וגוברת של הרתעה, יכולתו של ה-ICC להתערב בזמן סכסוכים פעילים, תרומת המאמצים להטלת אחריות [פלילית] על היציבות לטווח ארוך, ולבסוף, ולא פחות חשוב, השפעתו על עיצוב נורמות בינ"ל. כדי שהפוטנציאל ההרתעתי ימומש במלואו, עליו לזכות בתמיכתן והוקרתן של מדינות. מטרותיה של אמנת רומא יושגו רק אם מדינות תתייצבנה בחזית אחת נגד מתן חסינות ופטור מעונש למבצעי פשעים. מדינות צריכות להעניק ל-ICC את מלוא שת"פ הנדרש כדי לסייע לו לנהל במהירות וביעילות חקירות, הגשת כתבי אישום והעמדה לדין. כאשר הוצאו צווי מעצר, כל המאמצים צריכים להיות מופנים לביצועם. מבצעי פשעים צריכים להביא בחשבון שמעשיהם לא יהיו פטורים מעונש. עוצמתו של ה-ICC שקולה לעוצמת המחויבות של המדינות החברות בו. ככל שיותר מדינות יצטרפו ויהיו תחת המטריה של אמנת רומא, כך תגדל ההשפעה של מערכת המשפט הפלילי הבינ"ל ההולכת ומתפתחת.

אם האנושות תנהג בחוכמה, ותהיה נחושה ומחויבת, היא תוכל לחסוך מן הדורות הבאים זוועות הגורמות לסבל רב. זוהי המטרה שעלינו להשיג, ועל אסיה והאזור לחופי האוקיאנוס השקט להצטרף למאמץ ללא היסוס. האזור הראה יכולת מדהימה להתפתח במהירות. אין סיבה מדוע אין הוא יכול להפוך למנהיג גם במשפט הפלילי הבינ"ל. שופט בית המשפט העליון בארצות הברית, השופט המנוח וויליאם ברנאן, אמר "החוק אינו מטרה בפני עצמה, והוא אינו מספק נקודת סיום. הוא רק אמצעי המשמש מה שהחברה חושבת לנכון". אמירתו תקפה גם לגבי אמנת רומא – היא אמצעי למען מה שנכון וצודק: לגנות פשעים נתעבים כנגד ילדים, נשים, וגברים בכל מקום, ולתרום למניעתם של פשעים אלה. בני אדם מסוגלים לא רק לחמלה רבת עוצמה, אלא גם לאכזריות קיצונית. המטרה העליונה של ה-ICC היא להבטיח נורמות מוסריות ומשפטיות שיסייעו לחמלה האנושית לגבור על האכזריות האנושית.