

## בית הדין הפלילי הבינלאומי: תפקיד חדש לקורבנות בהליכים פליליים בינלאומיים

### פיונה מקיי<sup>1</sup>

עורכי דין פליליים בשיטת משפט המבוססת על מסורת המשפט המקובל, דוגמת זו של ישראל, ארצות הברית או הממלכה המאוחדת, אינם רגילים לראות קורבנות הנוכחים באולם בית המשפט אלא כעדים או כמשקיפים. הרעיון שקורבנות יכולים להיות משתתפים אקטיביים ועצמאיים בהליכים הפליליים, המורשים להציג את השקפותיהם באופן ישיר לפני השופטים, או שבת משפט פלילי יכול לזכות קורבנות בשילומים, הוא בלתי נתפס בעיניהם. תפקיד כזה של הקורבנות, המוכר יותר בשיטות משפט מקומיות שמבוססות על מסורת של המשפט האזרחי, המעדיפות גישה של חיפוש אחר האמת ולא גישה אדוורסרית, הוא אחד החידושים שבית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC) הנהיג במשפט הפלילי הבינלאומי.

תפקידם האקטיבי של הקורבנות הוא רק אחד המאפיינים החדשים של בית הדין הפלילי הבינלאומי, שפתח את שעריו בהאג ב-2002. בית הדין, שנחשב הישג גדול שאתו פתחו המדינות את המאה החדשה כשהן נחושות להותיר מאחוריהן את רציחות העם ומעשי הזוועה של המאה העשרים, הוקם ב-1998, לאחר שהמדינות השלימו את המשא ומתן בעניין אמנת רומא.<sup>2</sup> לבית הדין ניתן המנדט להביא למשפט אינדיבידואלים החשודים באחריות לפשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות ורצח עם.<sup>3</sup> כמוסד של קבע, שכיום 99 מדינות הן צדדים לו (בית הדין הוא גוף אמנה ולא מוסד של האו"ם), בית הדין כבר מעצב מחדש את החוק והצדק הבינלאומיים.

בית הדין הפלילי הבינלאומי הוא תוצר של התפתחויות במשפט הפלילי הבינלאומי, שאפשר לעקוב אחריהן מאז משפטי נירנברג שבהם נדונו המנהיגים הנאצים אחרי מלחמת העולם השנייה ועד הטריבונלים הפליליים הבינלאומיים בעניין יוגוסלביה לשעבר ורואנדה. טריבונלים אלה הוקמו בשנות ה-90 של המאה הקודמת, והם עדיין שופטים אינדיבידואלים בקשר לקונפליקט במדינות הבלקן ולרצח העם ברואנדה. טריבונלים נוספים, "מעורבים" או "בני כלאיים", הוקמו כדי להתמודד עם מעשי הזוועה שבוצעו במזרח טימור, סיירה ליאון וקמבודיה. המדינות יצרו את בית הדין הפלילי הבינלאומי כמוסד של קבע, שימש בית משפט של מוצא אחרון, שיוכל להתערב במקום שבו מדינות לא הצליחו להביא לדין את האחראים לפשעי מלחמה, לפשעים נגד האנושות ולרצח עם.

אולם סמכות השיפוט של בית הדין הפלילי הבינלאומי אינה בלתי מוגבלת. מאחר שהאמנה שייסדה את בית הדין נכנסה לתוקף רק ב-1 ביולי 2002, לבית המשפט יש סמכות זמנית רק לגבי מעשים שבוצעו אחרי התאריך האמור. בנוסף, בית המשפט יכול לפעול רק אם המדינה שבה בוצע הפשע הנתען או מדינת האזרחות של הנאשם היא צד לאמנת רומא, או שהיא קיבלה על עצמה את סמכות השיפוט של בית הדין ביחס לפשע ספציפי. החריג היחיד לכלל זה הוא כשמועצת הביטחון של האו"ם מפנה עניין לבית הדין. בנוסף, מקרה משפטי יכול לעבור מבחנים שונים של קבילות. עליו להיות בעל חומרה מספקת, שתצדיק את התערבותו של

<sup>1</sup> יו"ר המחלקה להשתתפות קורבנות ולפיצויים, משרד הרשם, בית הדין הפלילי הבינלאומי. מאמר זה משקף את עמדתה של הכותבת בלבד.

<sup>2</sup> אמנת רומא נכנסה לתוקף לאחר שמספר המדינות שהן צדדים לה הגיע ל-60, בהתאם לסעיף 126 של האמנה.

<sup>3</sup> הפשע של תוקפנות כלול ברשימת הפשעים שבסמכות השיפוט של בית הדין על פי סעיף 5 של האמנה, אך בית הדין לא יפעיל את סמכות השיפוט שלו לגבי הפשע עד שהמדינות יגיעו להסכמה בנוגע להגדרת הפשע והמנגנון לפתיחת חקירה.

בית הדין, ואסור לו להיות מצוי כבר בחקירה על ידי מדינה שלה סמכות שיפוט, או בתביעה שלה. נקודה אחרונה זו מתייחסת לאחד העקרונות המרכזיים שבבסיס הקמתו של בית הדין, עקרון המשלימות (complementarity): על מדינות מוטלת החובה הראשית לחקור את הפשעים ולהביא לדין את מבצעייהם. בית הדין הבינלאומי יתערב רק מקום שבו מוכח שהמדינות אינן מסוגלות או אינן מוכנות לעשות כן.

החל מיולי 2005 מנהל התובע של בית הדין, לואיס מורנו אוקמפט, שלוש חקירות: באוגנדה, ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו ובסודן (דרפור). עד כה, התובע לא השתמש בכוחו לפתוח בחקירה ביוזמתו שלו (*proprio motu*). ה"מקרים" של אוגנדה ושל הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו הופנו לבית הדין על ידי הממשלות של אותן מדינות בינואר ובאפריל 2004. המצב בדרפור הופנה על ידי מועצת הביטחון של האו"ם במארס 2005.<sup>4</sup> בכל אחד מהמקרים החליט התובע של בית הדין לפתוח בחקירה אחרי שביצע ניתוח ראשוני של המידע.<sup>5</sup>

בית הדין החדש פורץ דרך בכמה היבטים. בין החשובים שבהם נכללים התקדמות בהגדרת פשעים של אלימות מינית ויצירת התנאים שבהם אפשר לחקור פשעים אלה ולהעמיד לדין בגינם באופן אפקטיבי, ורעיון המשלימות שהוזכר קודם, שמבקש ליצור מערכת יחסים חדשה בין סמכות השיפוט הלאומית לסמכות הבינלאומית. חידוש חשוב נוסף הוא התפקיד שניתן לקורבנות הפשעים, שמתיר להם להשתתף באופן ישיר בהליכים בבית הדין ולתבוע שילומים.

### השתתפותם של קורבנות בהליכים של בית הדין הפלילי הבינלאומי

בהתאם לאמנת רומא, מורשים קורבנות להציג את דעותיהם וחששותיהם ישירות לשופטי בית הדין בשלבים שונים של ההליכים.

אלמנט חשוב בעניין זה הוא התפקיד הפוטנציאלי שהקורבנות יכולים למלא בהחלטת בית הדין אם לפתוח בחקירה פלילית אם לאו, בשלב מאוחר יותר, להעמיד לדין במקרה מסוים. בבית הדין לא מסורה לקורבנות הזכות לגרום לפתיחת חקירה,<sup>6</sup> אך מוענקת להם הזדמנות לשטוח את השקפותיהם לפני הרכב של קדם משפט, בעת שההרכב שוקל אם להסמיך את התובע לפתוח בחקירה תוך שימוש בכוחות ה- *proprio motu* שלו אם לאו, או בעת שהוא בוחן החלטה של התובע שלא לחקור או לתבוע.<sup>7</sup> באופן דומה, אף שהקורבנות אינם נכללים בין הצדדים שיכולים לערער על סמכות השיפוט או הקבילות של מקרה, מוענקת להם הזכות להגיש את הערותיהם לשופטים, כשבית המשפט שוקל עניינים שכאלה.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> שלוש הדרכים שבהן ניתן להפעיל את התערבותו של בית הדין קבועות בסעיף 13 של אמנת רומא: בית הדין יכול להפעיל סמכות שיפוט אם העניין הופנה אליו על ידי מדינה שהיא צד, או על ידי מועצת הביטחון של האו"ם או אם התובע פותח בחקירה ביוזמתו שלו (*proprio motu*) על בסיס מידע שנתקבל.

<sup>5</sup> הפניה רביעית מטעם מדינה התקבלה מהרפובליקה המרכז אפריקאית בינואר 2005, אך התובע עוד לא השלים את הניתוח הראשוני שלו.

<sup>6</sup> ר' הערת שוליים 3. קורבנות יכולים, כמו כל אחד אחר, להציג מידע לתובע כדי לשכנע אותו לפתוח בחקירה ביוזמתו שלו, בהתאם לסעיף 15 לאמנת רומא, אך אין להם זכות לגשת ישירות לבית הדין.

<sup>7</sup> ר' סעיף 3 לאמנת רומא וכלל 92.2 לכללי סדר הדין והראיות.

<sup>8</sup> סעיף 19.3 לאמנת רומא.

קורבנות גם יכולים לבקש להציג את השקפותיהם לבית המשפט בשלבים אחרים של ההליך, שיש להם השפעה על האינטרסים שלהם.<sup>9</sup> שלב כזה עשוי להיות הדין שבו נבחנים סעיפי האישום שבגינם מתכוון התובע לבקש העמדה לדין (שלב הידוע כדין לאישור סעיפי האישום).<sup>10</sup> עניין זה מעורר שאלות מעניינות על תפקידם של הקורבנות בהליכים של בית המשפט הפלילי הבינלאומי, שכן ברי שיש לו השלכות לגבי התובע; סביר שכל הטלת ספק באישומים שהוא מגיש תיתפס כערעור על אסטרטגיית התביעה שלו.

הטקסטים המשפטיים מספקים הדרכה מעטה יחסית בשאלה כיצד יש לנהל את מעורבותם של קורבנות. סעיף 68.3 לאמנת רומא קובע כי בית הדין יתיר להם להתערב "בשלבים של ההליכים שייקבעו כמתאימים על ידי בית הדין, ובאופן שאינו פוגע בזכויות הנאשמים או בקיום משפט הוגן וחסר פניות או אינו תואם אותם". כללי סדר הדין והראיות מציינים את האפשרות של הצהרות פתיחה, הצהרות סיום והשתתפות בעל פה או בכתב בדיונים, ופורשים כמה תנאים למקרה שבו נציגי הקורבן מבקשים לחקור עד. כללי הפרוצדורה והראיות מכילים גם כמה אלמנטים שנועדו להבטיח שההתערבות בשמם של הקורבנות לא "ישתלטו" על ההליכים: למשל, אפשר לבקש מן הקורבנות להתקבץ יחד ולקבל ייצוג משפטי משותף. בסופו של דבר, כל הרכב נותן הנחיות ומכריע כמה זמן וכמה חופש פעולה יינתנו לנציגיהם המשפטיים של הקורבנות.

לסיכום, בעוד שהטקסטים המשפטיים מספקים כמה רמזים בשאלה כיצד ניתן להשתמש בהשתתפות קורבנות, ואיך ניתן להסדירה על ידי השופטים, מעניין מאוד לראות כיצד עושים קורבנות שימוש באפשרות הזאת ולאילו הכרעות מגיע בית המשפט במקרים הראשונים שמובאים לפניו.

## שילומים

אמנת רומא מעניקה לבית המשפט את האפשרות לזכות את קורבנות הפשעים בשילומים, תחת סמכות השיפוט של בית הדין. לפי סעיף 75 לאמנה, בית הדין יקבע עקרונות בנוגע לשילומים ובית הדין יוכל, במקרה ספציפי, להעריך את הנזק שנגרם לקורבנות ולהוציא צו למתן שילומים ישירות נגד אדם שהורשע. בנוסף פועלת קרן נאמנות למען הקורבנות, שתסייע לבית המשפט הן ביישום העברתם של שילומים שהוענקו נגד יחידים שהורשעו על ידי בית הדין והן בגיוס נפרד של כספים, שיעשה בהם שימוש לטובתם של קורבנות פשעים ומשפחותיהם. כללי סדר הדין והראיות משרטטים הליך שבו יכולים קורבנות לבקש שילומים ומסגרת שבה יכול בית הדין לטפל בבקשותיהם.<sup>11</sup>

הפירוט של משטר השילומים של בית הדין שיקף התפתחויות במקום אחר ביחס לזכות לשילומים. בעת שאמנת רומא נדונה, תחת המטרייה של נציבות האו"ם לזכויות אדם, פותחה מערכת של הנחיות בנוגע לזכות לשילומים על הפרות חמורות של זכויות אדם ושל החוק ההומניטרי הבינלאומי.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> סעיף 68.3 לאמנת רומא.

<sup>10</sup> סעיף 61 לאמנת רומא וכלל 92.3 לכללי סדר הדין והראיות.

<sup>11</sup> כללים 94-99 לכללי סדר הדין והראיות.

<sup>12</sup> עקרונות בסיסיים וקווים מנחים לזכות לקבלת סעד ושילומים בעבור קורבנות של הפרות בוטות של החוק הבינלאומי בעניין זכויות אדם והפרות רציניות של החוק הבינלאומי בעניין זכויות אדם, שאומצו ב-19 באפריל 2005 על ידי נציבות האו"ם לזכויות אדם בהחלטה מס' 2005/35.

על בסיס מחקר רחב טווח שעשה, זיהה הדווח המיוחד תיאור ואן בוון חמש צורות עיקריות של שילומים: השבה, פיצוי, שיקום, סיפוק וערובות של אי-הישנות.<sup>13</sup>

ככל שהעקרונות התפתחו עלו סוגיות נוספות, ובכללן ההגדרה של קורבן, כיצד יש לנהוג באנשים שנפלו קורבן להפרות חוק, הזכות לקבלת סעד, מה יש לעשות כדי להבטיח נגישות לצדק ואת הזכות לגישה למידע בדבר סעדים זמינים ושילומים. התפתחות העקרונות הללו, לצד החלטות יצירתיות מסוימות של גופים העוסקים בזכויות אדם, ובמיוחד של בית הדין האמריקאי לזכויות אדם, יצרו גם דעה כללית שלפיה הנגישות לשילומים צריכה להיות גמישה והולמת את ההקשר המקומי, ושאפשרויות כמו מתן פיצויים קולקטיביים לקהילות ומתן צווים סמליים צריכות להישקל.

כל ההתפתחויות הללו השפיעו על הגישה בנוגע לשילומים, כפי שאפשר לראות באמנת רומא ובכללי סדר הדין והראיות. על פי סעיף 75 של האמנה, שילומים "כוללים השבה, פיצוי ושיקום". בעוד שנותרו אספקטים רבים בגישתו של בית הדין הפלילי הבינלאומי שייקבעו בפרקטיקה שלו, כמה מן הקווים העיקריים ברורים כבר עתה. למשל, פסיקות קולקטיביות, שבמקרים רבים המובאים לפני בית הדין סביר שיהיו מציאותיות והולמות יותר מפסיקות אינדיבידואליות, נשקלות כבר עכשיו. כך גם מאמצים להיוועץ בקורבנות ובקהילות המקומיות בשאלה אילו שילומים הולמים בכל הקשר נתון. שאלות קשות אחרות, כמו הבסיס להכרעה מי צריך להיכלל בתחומן של פסיקות שילומים, דרגתן וצורתן, נותרו להכרעתם של שופטי בית הדין.

## תחזיות ואתגרים

האתגרים הניצבים לפני בית הדין הפלילי הבינלאומי בכל הנוגע להפיכתן של הוראות חוק הנוגעות להשתתפות הקורבן ושילומים למציאות הם כבדים. שאלת הטיפול בציפיות הקורבנות מורכבת מאוד, במיוחד משום שיתכן שיהיה צורך להסביר להם שלמרות הזוועות האיומות שסבלו, הם אינם יכולים להיחשב קורבן בפני בית הדין בנקודה מסוימת, משום שהפשע שנטען שבוצע נגדם לא נכלל באישומים שהוגשו על ידי התובע. אתגרים אחרים נובעים מהתנאים השוררים באזורים שבהם מתערב בית הדין: כיצד ליידע את הקורבנות באשר לזכותם להשתתף בהליכים בדרך שתאפשר להם לקבל החלטה מושכלת בשאלה אם להציג את השקפותיהם לפני בית הדין אם לאו, כיצד להנחות את נציגיהם המשפטיים של הקורבנות כך שיוכלו להעביר את המסר שהם רוצים להציג לפני בית הדין, בנסיבות שבהן קורבנות רבים אינם יודעים קרוא וכתוב, מצויים במקומות שאין גישה אליהם, פוחדים מהפרות חוק נוספות ונוהרים מפני זרים, וכיצד להגן על קורבנות מפני מעשי נקם במצבים שבהם הסכסוך נמשך או המצב הביטחוני נותר לא יציב. שאלה אחרת היא כיצד למנוע שימוש לרעה בהוראות חוק שמעניקות לקורבנות גישה לבית הדין על ידי שחקנים חסרי מצפון או בעלי מניעים פוליטיים, שינסו לתמרן ולהשפיע על הקורבנות או לנצל אותם. בית הדין אינו מתמודד לבדו עם האתגרים האלה. ארגונים שלא למטרות רווח, עורכי דין ומנהיגי קהילות במקומות שבית הדין מנהל בהם כעת חקירות כבר מתחבטים בהם. ההתמודדות עמם תדרוש שיתוף פעולה בין שחקנים מקומיים ובין בית הדין עצמו.

<sup>13</sup> המסגרת של ואן בוון יצרה את הבסיס לעקרונות, כפי שאומצו.

מאחורי הוראות החוק החדשניות בעניין קורבנות שנכללו באמנת רומא עמדה התפיסה שמעורבות ישירה של קורבנות בהליכים תסייע במניעת בעיות שטריבונלים פליליים בינלאומיים קודמים נתקלו בהן, כשתחושה של ניכור בקרב הקורבנות הגבילה את ההשפעה שיכולה היתה להיות, וצריכה היתה להיות, לטריבונלים האלה על הקהילות שנפגעו מהפשעים שבהם דנו. עלה רצון להראות כי צדק עניינו לא רק תביעה, אלא גם הקשבה לקולות הקורבנות והתייחסות לסבלם. את הוראות החוק האלה יש כעת לנסות ולבחון, והאתגר הוא להפעיל אותן באופן שיאפשר להן להשיג את יעדן. בעוד הדיון במקרים הראשונים שבהם עוסק בית הדין הפלילי הבינלאומי הולך ומתקדם, המשפט הפלילי הבינלאומי יתרחב, ללא ספק, בתחום זה, כמו גם בתחומים אחרים; תפקידם של שחקנים חוץ מדינתיים, של המדינות שהן צדדים לבית הדין ושל בית הדין עצמו הוא להבטיח שהיסודות שהונחו בטקסטים המשפטיים יגשימו את שאיפות מנסחיהם.