

רומא וירושלים

ביולי 1998, בסופה של המאה העקובה מדם בתולדות האנושות, נאספו נציגי אומות העולם ברומא בחסותו של האו"ם ואישרו את כינונו של 'בית הדין הפלילי הבינלאומי'. לערכאה החדשה הזאת, שמקום מושבה בהאג, הוענקו הסמכויות לחקור, להאשים ולהרשיע כל אדם בעולם שביצע "רצח עם, פשעים נגד האנושות, פשעי מלחמה, [ו]פשעי תוקפנות". מזכ"ל האו"ם קופי אנאן הכריז כי בית הדין יהיה "מתנה של תקווה לדורות הבאים וצעד ענק קדימה במסע להשגת זכויות אדם אוניברסליות ושלטון חוק אוניברסלי". במבט ראשון, בית הדין הפלילי הבינלאומי אכן נראה כרעיון טוב. אולם יש בו בעיה: קיומו של בית משפט בינלאומי שיש בידו סמכות לשפוט את אזרחיהן של מדינות ללא הסכמת ממשלותיהן מערער בהתמדה את הריבונות המדינית, העיקרון המרכזי שעליו מושתת הסדר העולמי כיום. רעיון זה מתיישב היטב עם סדר היום של האיחוד האירופי, המחויב יותר ויותר להחלשת סמכויותיהן הריבוניות של מדינות עצמאיות לטובת מוסדות על-לאומיים. אולם, מתברר שהוא קשה לעיכול לקבוצה אחרת של מדינות, שיש להן צורך מובהק לשמור על עצמאותן הלאומית ועל ריבונותן – ובהן ארצות-הברית, בריטניה, רוסיה, הודו, ישראל ומדינות רבות אחרות. לאחר מתקפות הטרור בניו יורק ובושינגטון בספטמבר 2001 התברר שלארצות-הברית, הנמצאת פתאום בעיצומה של מלחמה רב-חזיתית, אין כל כוונה לשתף פעולה עם בית הדין הפלילי הבינלאומי, ובשנה האחרונה העמידה את נטרולו במקום גבוה בסדרי העדיפות של מדיניות החוץ שלה. במאי 2002 הודיע הממשל כי ארצות-הברית חוזרת בה מחתימתה על הסכם רומא וביוזילי איים להטיל וטו על כל משימות שמירת השלום של האו"ם אם לא תוענק לחיילים אמריקנים חסינות גורפת מפני העמדה לדין. במשך הקיץ ניהל

הממשל מגעים דיפלומטיים נמרצים עם מדינות רבות במטרה לחתום עימן על הסכמים דו-צדדיים שיאסרו על כל צד להסגיר את אזרחי הצד השני לבית הדין. וכדי להעניק לעמדה זו תוקף חוקי אישר הקונגרס בסוף יולי את "החוק להגנת אנשי שירותי הביטחון", שבו אסר לנהל חקירות של בית הדין הבינלאומי בתחומי ארצות-הברית, אסר על הממשלה ועל האזרחים לשתף פעולה עימן, העניק לנשיא סמכות לשלול סיוע צבאי מכל מדינה המסרבת לחתום על הסכם אי-הסגרה עם ארצות-הברית, ואף הסמיך אותו להשתמש "בכל האמצעים הדרושים" כדי לשחרר אמריקנים המוחזקים בידי בית הדין.

אולם האירופים לא נרתעו. לאחר שגייסו את תמיכתן של יותר משישים מדינות באמנת רומא – הסף הנדרש לצורך כניסתה לתוקף – נפתח בית הדין הבינלאומי רשמית ב־1 ביולי 2002, ותחום השיפוט שלו היום משתרע על פני יותר משמונים מדינות שחתמו על האמנה. לבית המשפט החדש, שיכהנו בו שמונה-עשר שופטים ותובע עצמאי, תהיה סמכות לחתום על צווים, לזמן עדים ולחייב את המדינות החברות באמנה למסור לידי ראיות. בית הדין, שכנראה יתחיל לדון בתביעות כבר במהלך שנת 2003, הפך לחלק קבוע מהנוף הבינלאומי.

אלא שבמקום לאחד את האנושות, בית הדין הפלילי הבינלאומי עשה את ההפך. הוא יצר פילוג חדש בזירה הבינלאומית, בין שני גושים בעלי תפישות מתחרות לגבי הסדר העולמי. בצד אחד נמצאות המדינות המוכנות לוותר על היבטים חשובים של ריבונותן ולסור למרותה של מסגרת שיפוטית רחבה יותר, הנשלטת בידי מדינות כמו גרמניה, צרפת, בלגיה ונורבגיה; בצד השני נמצאות המדינות, ובראשן ארצות-הברית, המוסיפות לראות בריבונות את המשענת העיקרית לחירות לאומית וליציבות גלובלית.

היכן על ישראל למקם את עצמה בתוך ההתנגשות החדשה הזאת בין ציביליזציות? הערכה מפוכחת של סמכויות בית הדין ושל הרכבו מגלה שהדין עם האמריקנים ולא עם האירופים. כמעט ודאי שבית הדין הבינלאומי ייהפך במהירות לגוף פוליטי לא פחות מגופים בינלאומיים אחרים שנוצרו ברוח דומה במחצית האחרונה של המאה העשרים. ברם, להבדיל מגופים אלו, לבית הדין בהאג יהיו סמכויות משפטיות רחבות שתעשינה אותו מטרד למדינות שוחרות שלום המבקשות להגן על עצמן מפני תוקפנות. יתר על כן, העליונות שלו על מוסדות לאומיים נבחרים מאיימת על כמה מעקרונות היסוד של הממשל

הדמוקרטי. לגבי מדינות דמוקרטיות באשר הן, יש בקבלתה של אמנת רומא משום צעד לאחור בכל הנוגע לממשל עצמי אחראי ולשלטון החוק. לגבי דמוקרטיות קטנות ונצורות כמו ישראל, ההשלכות עלולות להיות חמורות בהרבה.

כדי להבין את הסכנה שבבית הדין הפלילי הבינלאומי, חשוב להבהיר כי הוא אינו דומה כלל לבתי המשפט הרגילים הפועלים במסגרת שלטון החוק. מטרתם של אלה האחרונים היא לאפשר לענייניהם של בני אדם להתנהל על פי עקרונות קבועים של אסור ומותר ולא על פי גחמותיו של הכוח העירום – למנוע מצב שבו "איש את רעהו חיים בלעו", כדברי המשנה. אולם מאחר שמעולם לא הייתה חברה שבה כל האזרחים מקבלים על עצמם לקיים את החוק במלואו, שלטון החוק מותנה בהכרח גם בקיומם של אמצעי אכיפה יעילים: יש להגביל את הכוח שיחידים מסוגלים להפעיל זה נגד זה, יש לאסור "נטילת החוק לידיים", ויש להפקיד את הזכות להשתמש בכוח רק בידי גוף מרכזי הממונה על אכיפת החוק בצורה הוגנת. אם המדינה תפעיל את סמכותה לחקור, להרשיע ולהעניש עבריינים בצורה שוויונית ויעילה, תושביה יירתעו בדרך כלל מניסיונות לכפות את רצונם זה על זה בכוחות עצמם, ויתלו תקוותם במוסדות החוק שיסדירו את ענייניהם באורח הוגן וראוי. אם לאו, יסיקו עד מהרה שמערכת המשפט אינה יעילה או שהיא מושחתת, ובמקום להקדיש מחשבה לשאלה כיצד ינהלו את חייהם במסגרת החוקים, יקדישו אזרחים רבים את מרצם לניסיון להיות בין אלה המצליחים לפעול מחוצה לה. משום כך, כדי לשלטון החוק תהיה משמעות בכלל, אין די בקיומם של בתי משפט: לא פחות חשוב שיתקיימו גם מבנה שלטוני המעמיד כוח אכיפה מכריע לרשות המאמץ להעניש עבריינים, וכן מנגנון המבטיח אחריות ממסדית ודואג לכך שגופים אלו ימלאו את חובותיהם בהגינות ובעקביות עד כמה שאפשר.

בזירה הבינלאומית התנאים האלה אינם מתקיימים. אף שמומחים רבים למשפט בינלאומי לא ימהרו להודות בכך, אי־אפשר לדבר ברצינות על "שלטון החוק" בין העמים. אם רק חלק מ"פושעי המלחמה" נשפטים ואחרים אינם נשפטים, השאלה מי יועמד לדין לא תוכרע באקראי אלא לפי תכתיבי הפוליטיקה של הכוח: אילו מדינות תרצינה להביא ראיות נגד מנהיג המואשם

בפשעי מלחמה, אילו מדינות תואלנה לשלוח את חייליהן לקרב כדי להפיל אותו מהשלטון ואילו תסכמנה להחזיק אותו בכלא לאחר שיורשע. הוכחה נאותה לכך יש בהתנהלותו המפוקפקת של 'הטריבוונל הפלילי הבינלאומי לעניין יוגוסלביה לשעבר' – ערכאה זמנית שהוקמה בידי מועצת הביטחון של האו"ם ב-1993 כדי להעמיד לדין את פושעי המלחמה של הסכסוך באזור הבלקן. לכאורה נחל גוף זה הצלחה, ובכך שימש זרז חשוב להקמת בית הדין הפלילי הבינלאומי. אולם הדיווח של צ'ק סודטיץ' בגיליון האטלנטיק מנח'ל מאפריל 2000 משנה מעט את התמונה: סודטיץ' תיעד בפירוט את דרכי פעולתם של החיילים הצרפתים בכוחות שמירת השלום של האו"ם בבוסניה; הללו, שביקשו להגן על ממשלתם מגילויים מביכים על העוולות שחוללה צרפת באזור – גילויים שעלולים היו להיחשף בבית המשפט – שיבשו בשיטתיות את הניסיונות לעצור את המנהיגים הסרבים המבוקשים שהסתתרו בשטחים שבשליטה צרפתית. מעשים מסוג זה אינם מפתיעים, כמובן, בהתחשב במגבלות המוסדיות שבתי דין בינלאומיים כפופים להן: כל עוד תלויה פעולתם התקינה ברצון הטוב של מדינות וממשלות, החוק הפלילי הבינלאומי אינו אלא שלטון הכוח במסווה של עקרונות.

כל הסימנים מעידים שגם פעולתו של בית הדין החדש בהאג תהא כפופה בעיקר לאינטרסים של כוח ולא לחוק אמיתי. ההחלטות החשובות ביותר בעניין בית הדין – מינוי שופטיו והתובע שלו, מימון פעילותו וכל תיקון במבנה שלו – נתונות לחסדי 'אסיפת המדינות החתומות', שבה לכל מדינה שאשררה את האמנה יש קול אחד. כיום, בשל ההרכב המוגבל של האסיפה, החלטותיה ישקפו מן הסתם את עמדותיהן של מדינות אירופה השולטות בה – מדינות שהפגינו נכונות עקבית להשתמש בסיסמאות של זכויות אדם כדי לבקר את פעולותיהן של מדינות דמוקרטיות כגון ארצות-הברית וישראל בהגנה על ביטחונן, תוך שהן מתעלמות מן ההפרות החמורות יותר מצד מדינות אחרות. בגיליון הקרוב של הלידן ג'ורנל אוף אינטרנשונל לואו טוען ג'רמי רבקין מאוניברסיטת קורנל, מומחה למשפט בינלאומי ואחד ממבקריו הבולטים של בית הדין הפלילי הבינלאומי, כי קרוב לוודאי שלשיקולים פוליטיים תהיה השפעה עמוקה על סדר היום של בית הדין:

באותו הזמן שמדינות אירופיות קידמו את אשרור הסכם רומא, הן הצביעו שוב ושוב בנציבות זכויות האדם של האו"ם נגד מאמציה של ארצות-הברית לחקור פגיעות בזכויות האדם בסין – משום שסין איימה לבטל חוזים

להזמנת מטוסים מאירופה אם לא ייגנזו החקירות האלה. רוב הסיכויים שממשלות אירופיות לא יתירו לבית הדין הפלילי הבינלאומי לפעול נגד מדינות שייגיבו על התערבויות כאלה בפעולה נגד האירופים...

ברי שאם מדינות רבות נוספות תאשררנה את אמנת רומא תחדל הפוליטיקה של אסיפת המדינות החתומות לשקף את זו של האיחוד האירופי ותדמה יותר ויותר לזו של האסיפה הכללית של האו"ם – גוף שנוצר גם הוא לשם קידום הצדק בין מדינות, אולם מכיוון שהעניק מעמד שווה למשטרי עריצות חשוכים ולדמוקרטיות שומרות חוק, הפך כבר מזמן לשם נרדף לצביעות ולחוסר אונים מוסרי.

ובכל זאת, יש הבדל חשוב בין בית הדין הפלילי הבינלאומי ובין האסיפה הכללית של האו"ם. מי שתכנן את האו"ם הבין היטב את הסכנות הטמונות בגוף בינלאומי "דמוקרטי" מסוג זה, ולכן הותיר את כל הכוח הממשי בידי המדינות הריבוניות עצמן, או, במקרים חריגים, בידי מועצת הביטחון. בניגוד לכך, לבית הדין הבינלאומי נמסרה הסמכות לחייב את כל המדינות החברות בו לשיתוף פעולה מלא. לפי אמנת רומא, כל מדינה החתומה נדרשת למסור מסמכים ומידע, לעצור חשודים ולהביא עדים אם תתבקש לעשות כן. לפי סעיף 72 לאמנה, מדינה הסבורה כי מסירת מידע מודיעיני סודי ביותר או עדותו של איש רם דרג תפגענה בביטחון הלאומי שלה יכולה לפנות בעניין זה לבית הדין – אולם זה, אם לא ישתכנע, יכול בכל זאת "להורות על גילוי, או אם לא יורה על גילוי, להסיק מסקנה במשפטו של הנאשם בדבר קיומה או אי-קיומה של עובדה, בהתאם לנסיבות". יתר על כן, אף שסמכותו של בית הדין מוגבלת לפשעים נגד אזרחי המדינות שחתמו על אמנת רומא או פשעים שהתרחשו בשטחיהן, אין כל הגבלה כזאת לגבי הנאשמים עצמם, ולכן שום אדם בעולם אינו חסין מפני תביעה – ופירוש הדבר שאם ירצה בית הדין לנצל ביקור של אישיות בריטית בכירה בפולין כדי להוציא נגדה צו מעצר בשל פשעים שביצעו לכאורה חיילים בריטיים בשטחי מדינה החתומה על ההסכם או נגד אזרחיה, תהיה ממשלת פולין מחויבת לעצור את אורחה ולהעבירו להאג למשפט.

למרות הפוליטיזציה הבלתי נמנעת של בית הדין והסמכות החריגה שניתנה לו לבטל את זכויותיהן הריבוניות של מדינות, טוענים תומכיו שהוא מהווה בכל זאת צעד חשוב קדימה במאבק לצדק בינלאומי, מאחר שכל איום בעונש עשוי למנוע כמות מסוימת של פשעים נגד האנושות. את העמדה הזאת

ביטא נשיא ארצות-הברית לשעבר ג'ימי קרטר בדברים שאמר לסי-אן-אן באפריל 1998. "הדבר החשוב ביותר בעצם הידיעה על קיומו של בית הדין הפלילי הבינלאומי, אני חושב, הוא שקיומו ירתיע מאוד את אלה הנוטים לבצע סוג זה של פשעים". לפי היגיון זה, אולי כדאי שמדינות "טובות" ויותר על חלק מזכויותיהן הריבוניות אם הפחד מענישה יגרום לחלק מן המדינות "הרעות" לחדול מפשעיהן.

אי-אפשר להגן על טענה מסוג זה. ההרתעה מתחילה בפחד, ועריצים אלימים אמנם פוחדים מדברים רבים, אבל קשה להאמין שהחשש מהליכים משפטיים של גופים בינלאומיים החסרים כל אמצעי אכיפה עצמאיים יהיה אחד מהם. סביר יותר להניח שבעיני פושע המלחמה הממוצע, המצוי במאבק הישרדות מתמיד מול יריבים קשים מבית ומחוץ, האפשרות שיישפט וייכלא לא תצטייר כגורעה יותר ממה שאויביו מתכננים לו אם יאבד את כוחו – והרי אבדן כוחו הוא בכל מקרה תנאי מקדים להעמדתו לדין. וכך כתב ג'ון בולטון, מן החשובים שבחוקרים האמריקנים המתנגדים לבית הדין הבינלאומי (והיום סגן שר החוץ בממשל בוש), בכתב העת נשיונל אינטרסט בסוף 1998:

הרתעה תלויה בסופו של דבר במידת האפקטיביות המיוחסת לגוף מסוים, ואין זה סביר שלבית הדין הפלילי הבינלאומי תהיה אפקטיביות כזאת. גם אם יהיה יעיל מבחינה אדמיניסטרטיבית, סמכותו של בית הדין תהיה כנראה קלושה מכדי שתשפיע במידה כלשהי על פושעי מלחמה... במקרים שבהם המערב אינו מוכן להתערב התערבות צבאית כדי למנוע פשעים נגד האנושות בשעה שאלה מתחוללים, מדוע יירתע פושע פוטנציאלי מהאפשרות של הליכים משפטיים עתידיים?

במילים אחרות, קיומו של בית הדין הפלילי הבינלאומי לא ישפיע כהוא זה על שיקוליהם של פושעי מלחמה, אלא אם נטען שאומות העולם תהיינה מוכנות יותר לשלוח את בניהן למות בשדה הקרב במקרה שבית הדין הבינלאומי הוציא צווי מעצר נגד פושעים אלה מאשר במקרה שאין בנמצא ערכאה שתוציא צווים מסוג זה – טענה שקשה מאוד למצוא לה בסיס. וזה מחזיר אותנו לנקודה שממנה יצאנו: כל עוד צבאות העולם משרתים את האומות שהקימו אותם, ואינם נתונים למרותה של ממשלה עולמית אחת, בית דין בינלאומי קבוע לא יתרום דבר להרתעת פושעי מלחמה – ולעומת זאת הוא עשוי לפתוח פתח להתדיינות משפטית אינסופית נגד מנהיגים ואנשי צבא של מדינות דמוקרטיות המעורבות בפעילות צבאית לגיטימית.

ואולם, מנקודת מבטן של הדמוקרטיות שקיבלו על עצמן את אמנת רומא, יש ברעיון של בית הדין הפלילי הבינלאומי בעיה יסודית יותר. בוותרן על חלק מזכויותיהן הריבוניות לטובת בית דין זר שאינו חייב דין וחשבון לאזרחיהן, התפשרו מדינות אלה באירופה ומחוצה לה על כמה מעקרונות היסוד של ממשל דמוקרטי: העיקרון שלפיו אדם מחויב רק לחוקים שאישרו המחוקקים הנבחרים שלו ולפסיקות השופטים שמונו לפי חוקי מדינתו; העיקרון שלפיו האינטרסים של הביטחון הלאומי, אף שלעולם אינם מצדיקים פשעים נגד האנושות, צריכים להיות באחריותם הבלעדית של מנהיגים נבחרים, ולא נתונים לשיפוטן של רשויות חיצוניות שהוסמכו בידי משטרים זרים; והעיקרון שלפיו אחת המטרות העיקריות של הממשלה היא להגן על אזרחי המדינה מפני כוחות זרים, בין אם מדובר בתוקפנות מזוינת ובין אם מדובר באיום מצד מוסדות משפטיים. פול סטפן, פרופסור למשפטים באוניברסיטת וירג'יניה, מסביר שכל חדירה נוספת של החוק הבינלאומי לתחום ריבונותן של מדינות עצמאיות "מסיגה את גבול הדמוקרטיה בכך שהיא פוסלת מראש הכרעות שמוסדות דמוקרטיים – פדרליים, מדינתיים או מקומיים – מעוניינים להכריע בעצמם... כל התפתחות כזאת מצמצמת את הטווח של קבלת ההחלטות הדמוקרטיות ומקטינה את הסבירות שמעשי החקיקה ישקפו את רצון העם". בעידן שבו המשטרים הדמוקרטיים העניקו לאנושות תקווה אמיתית לשיפור דרכי הממשל, בית הדין הפלילי הבינלאומי חותר תחת התקווה הזאת בכך שהוא מערער את היסודות שעליהם הדמוקרטיה נשענת.

מנקודת מבטה של ישראל, השאלה במי לתמוך בעימות בין אירופה לארצות־הברית אינה פשוטה כלל. היהודים, שזוכרים את התפקיד שמילאו משפטי נירנברג בהענשת אנשי המנגנון הנאצי, מזדהים בלב שלם עם עצם השאיפה להעמיד רוצחי המונים לדין. עם זאת, מפגני האנטישמיות שליוו מפגשים בינלאומיים מן העת האחרונה, דוגמת הוועידה העולמית נגד גזענות בדרבן בספטמבר 2001, מהווים תזכורת חריפה לכך שישראל אינה יכולה לצפות להגינות רבה מצד גופים בינלאומיים. וכך, על אף שכמה מנהיגים ישראלים – כמו שר החוץ לשעבר שלמה בן־עמי, שר המשפטים לשעבר יוסי ביילין וסגן שר החוץ לשעבר מיכאל מלכיאור – דגלו בזמנו בהצטרפותה של ישראל לאמנת רומא, ואף הצליחו בדצמבר 2000 לשכנע את ממשלת

ישראל לחתום עליה, רוב ההנהגה הישראלית נעשתה חשדנית ביחס ליזמה האירופית. ביוני 2002 החליטה ממשלת האחדות של אריאל שרון, כמעט פה אחד, לבטל את חתימתה של ישראל על ההסכם. את ההחלטה הזאת קיבלו בברכה גם כמה מן היונים שבין הפרשנים, לרבות מערכת עיתון הארץ, שטענה כי "ביסוד בית הדין הבינלאומי עומדות כוונות טובות, אך ישראל אינה יכולה לבטוח בהן ולהאמין שתזכה למשפט הוגן. הניסיון הרע שצברה ישראל בארגונים בינלאומיים, שבהם נותרה מבודדת מול 'הרוב האוטומטי' התומך בעמדות הפלסטינים ומדינות ערב, מעורר חשש שגם המוסד החדש יהיה נגוע בפוליטיזציה וישמש לניגוח ישראל".

ואכן, יש סיבות טובות לחשוש שבית הדין ייתן עדיפות גבוהה לטיפול בישראל. המדינה היהודית משמשת כבר זמן רב כשק החבטות של גופים בינלאומיים פוליטיים כמו האסיפה הכללית של האו"ם, ומטעמים ברורים: היא קטנה ומבודדת מבחינה דיפלומטית, ולכן מטרה קלה להטפות הצדקניות של העמים; היא חברה פתוחה, ולכן קל יותר לאסוף ראיות נגדה מאשר נגד משטרי דיוכי מסוגרים כמו סוריה או צפון קוריאה; והיא שקועה בסכסוך צבאי ממושך בכמה חזיתות, היוצר זרם מתמשך של שמועות ואירועים ההופכים בקלות להאשמות. ג'רמי רבקין מחדד נקודה זו כשהוא מציין ש"אם נשפוט לפי צעדיהן של רשויות בינלאומיות... ישראל אינה סתם מדינה שיש לה כמה פגמים, אלא המשטר הנתעב בעולם. נציבות האו"ם לזכויות האדם, למשל, גינתה את ישראל שש פעמים בשנת 2001 ושמונה פעמים בשנת 2002, בשעה שאף מדינה אחרת לא גונתה מעולם יותר מפעם אחת באותה השנה". ואמנם, במהלך השנתיים האחרונות הפגינה הנציבות לזכויות האדם הטיה אנטי-ישראלית מעוררת השתאות, ופרסמה שורה של גינויים חריפים נגד ישראל תוך התעלמות כמעט מוחלטת מן הפיגועים נגד אזרחיה. באוקטובר 2000, למשל, שבועות מעטים לאחר שפתחה הרשות הפלסטינית במתקפת הטרור הנוכחית, אישרה הנציבות החלטה שיצאה בחריפות נגד "השימוש הלא-מובחן והלא-הולם בכוח, תוך הפרה של החוק הבינלאומי, שעושים כוחות הכיבוש הישראלי נגד אזרחים פלסטינים חפים מפשע ולא-חמושים... ההרג השיטתי והמכוון של אזרחים וילדים בידי ישראל הוא הפרה בוטה וחמורה של הזכות לחיים ופשע נגד האנושות". מעשי הזוועה הפלסטיניים, שעוררו מלכתחילה את התגובה הישראלית התקיפה, לא הוזכרו כלל. ואולם, לא רק ניסיון העבר באשר לגופים בינלאומיים צריך לעורר חשד. גם בתוכנה של אמנת רומא קשה למצוא משהו מעודד. כמה מ"פשעי

המלחמה" המפורטים בה מוגדרים בצורה מעורפלת כל כך, עד שניתן לייחס אותם למגוון רחב של פעולות בלתי נמנעות בכל מלחמה – כגון סעיף האוסר "פגיעה בכבוד עצמי, ובמיוחד השפלה או יחס מבזה". סעיפים אחרים כמו נוסחו במיוחד כדי להגביל מדינות הנלחמות בארגוני טרור, דוגמת האיסור על "ביצוע מכוון של מתקפה מתוך ידיעה כי היא תגרום גם לאבדן חייהם של אזרחים או לפציעתם או לפגיעה במטרות אזרחיות... שבבירור תהיה חריגה ביחס לכלל היתרון הצבאי הממשי הצפוי" – איסור שבהקשר של קרב מתמשך נגד מחבלים המשתמשים באזורים מאוכלסים כמגן, בית דין בעל אופי פוליטי יכול בנקל לפרשו כך שיחול על כמעט כל מבצע ישראלי בעל ערך. בנוסף לכל אלה, בסעיף 5 מוזכרת קטגוריה חדשה ובלתי מוגדרת, המכונה "פשעי תוקפנות" – דבר שעלול לפתוח פתח להגדרת כל מהלומת מנע מצדה של ישראל כמעשה פלילי.

אולם הסעיף המופנה בצורה הברורה ביותר נגד ישראל הוא זה המגדיר כפשע מלחמה את "ההעברה, ישירות או בעקיפין, של חלק מאוכלוסיית הצד הכובש לשטחים שכבש" – הגדרה שצורפה, ככל הנראה, לאחר מסע שידול אינטנסיבי של נציגי סוריה ומצרים. בהתחשב בכך שגופי האו"ם רואים את ישראל כמדינה כובשת בכל סנטימטר מן השטחים שעברו לשליטתה ב-1967, יש בסעיף זה כדי להפוך לפושעי מלחמה כל מנהיג ישראלי, שר שיכון, קבלן או אפילו בעל דירה התורם להתרחבות האוכלוסייה היהודית בכל מקום ברחבי יהודה, שומרון, רצועת עזה ורמת הגולן, או בשכונות הצפוניות, המזרחיות והדרומיות של ירושלים. ביוני 2002 אמר היועץ המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, במהלך ישיבה של ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, כי "בית הדין הזה הוא נעלם גדול בשבילנו. איננו יודעים מי יהיו השופטים והתובעים, ומה תהיה המשמעות שלו לגבי ההתיישבות היהודית ביש"ע ובשכונות בירושלים. ייתכן שכל בנייה חדשה בהן תיחשב לפשע מלחמה". אלו בייקר, היועץ המשפטי של משרד החוץ, ניסח את הדברים ביתר חריפות: "המסמך הזה לא מעניק לאף אחד חסינות. כל מי שמעורב בקבלת ההחלטות הקשורות ביישוב אזרחים בשטח כבוש עשוי להיעצר, החל בראש הממשלה וכלה באחרון האזרחים".

ברם, אילו אשררה ישראל את אמנת רומא, היה המצב גרוע שבעתיים. בחודשים האחרונים נאלצו מפקדי צה"ל ואנשי פרקליטות המדינה להרגיע קצינים וטייסים ולהבטיח להם כי הממשלה תגן עליהם מפני נחת זרועו של בית הדין הבינלאומי. אשרור ההסכם היה הופך הגנה זו להפרה של החוק

הבינלאומי, וייתכן אפילו שלא היה עומד במבחן בג"ץ, שבשנים האחרונות נותן משקל רב למחויבויות העולות מאמנות רב-צדדיות כמו אמנת רומא. במצב עניינים זה, אילו הוציא בית הדין הפלילי הבינלאומי צו מעצר נגד אישיות ישראלית, הייתה המדינה מחויבת, על פי האמנה, לעצור ולהסגיר את הנאשם להאג – אפילו היה זה ראש ממשלה מכהן. ישראל הייתה מחויבת גם למסור מסמכים סודיים, כגון דיוני הקבינט הביטחוני או דו"חות מודיעין מסווגים, אילו סבר בית הדין שיש להם נגיעה לעניין. קשה אמנם להעלות על הדעת כי ישראל, או כל דמוקרטיה בריאה אחרת, תשתף פעולה במקרים כאלה. אבל קל לדמיין את הזעקה הבינלאומית ואת הנזק המדיני הממשי שהיו נגרמים בגין אי-ציותה – מצב חסר מוצא שאובי המדינה היו מנסים לשכפל בכל הזדמנות.

לאור הסכנות הטמונות בבית הדין הפלילי הבינלאומי, נהגה ממשלת ישראל בתבונה כאשר ביטלה את חתימתה על אמנת רומא. אולם בית הדין מאיים עדיין על ריבונותן של מדינות, ואפשר לומר בבטחה כי העימות בין השקפותיהם של האמריקנים והאירופים רק החל והוא רחוק מקו הסיום. עם הזמן, כל מי שאורח החיים הדמוקרטי יקר לו יאלץ להכיר בבעיות האמיתיות של בית הדין: שהפיכתו לגוף פוליטי, כמו הארגונים הרבים הדומים לו שנוצרו בחצי המאה האחרונה, היא בלתי נמנעת; שסמכויותיו הרחבות מערערות כמה מעקרונות היסוד של הדמוקרטיה החופשית והאחראית ובו בזמן מגבילות את יכולתן של מדינות חוק להגן על עצמן בכוח צבאי; ושכוח ההרתעה שלו נגד פשעי מלחמה אינו אלא אשליה. תומכיו של בית הדין בישראל ומחוצה לה רואים אותו כפתח לעידן של צדק בינלאומי ועולם נאור יותר. אבל בסרט הזה כבר היינו. בנכונותם לוותר על ריבונות שהושגה במאמץ כה רב לטובת סמכות שלטונית זרה ובלתי אחראית, הם מבבלבים שוב בין פוליטיקה בינלאומית למוסר אוניברסלי, והתוצאות ידועות מראש.

דוד חזוני, בשם העורכים
שבט התשס"ג / ינואר 2003