

מכשולים בפני המאבק בפשע בין-לאומי – המחלוקת בנושא הסגרה בבריטניה, 2003–2015

אסיף אפרת*

הסגרה בין-לאומית משמשת כלי מרכזי למלחמה בפשע. העלייה בהיקף הפשע הבין-לאומי בעידן הגלובליזציה הניעה מדינות להפוך את הליכי ההסגרה לקלים ופשוטים יותר, ולהסיר חלק מההגנות שההליכים הללו כוללים. האם מגמה זו של הקלת הליך ההסגרה נהנית מתמיכה ציבורית? הוויכוח שהתנהל בשנים האחרונות בבריטניה בנושא ההסגרה מספק תובנות בשאלה זו. ויכוח זה מדגים פער עמוק בין נושאי-משרה בתחום אכיפת החוק, מצד אחד, לבין הציבור, פוליטיקאים ו-NGOs, מן הצד האחר. בעוד שופטים, תובעים ושוטרים תומכים בהורדת חסמים להסגרה, פוליטיקאים ו-NGOs מצביעים על פגמים במערכות המשפט בארצות-הברית ובאירופה, ולכן מצדדים בהגנות רבות יותר. הניסיון הבריטי מעשיר את הבנתנו בתחום ההסגרה, ופותח צוהר ייחודי להבנת המחלוקות הפוליטיות הפנימיות בתחום זה. הדיון בבריטניה מראה כי התמיכה הציבורית בהסגרה היא רופפת, וקושי זה עלול להתגבר בעידן הנוכחי של לאומנות גואה.

מבוא. א. האיזון בין מלחמה בפשע לבין הגנה על האדם – תנועת מטוטלת. ב. הדיון הציבורי בבריטניה בשאלת ההסגרה – מבט על. ג. קו השסע בין גורמי אכיפת החוק לבין הציבור. ד. ארבע דילמות בוויכוח הציבורי על הסגרה בבריטניה: 1. חסם הפורום; 2. תפקידה של הרשות המבצעת בהליך ההסגרה; 3. צו המעצר האירופי; 4. אמנת ההסגרה ארצות-הברית-בריטניה. ה. סיכום.

* פרופסור חבר, בית-ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה. מאמר זה מתבסס על מאמרי Asif Efrat, *Resisting Cooperation Against Crime: Britain's Extradition Controversy, 2003–2015*, 52 INT'L J.L. CRIME & JUST. 118 (2018). השימוש במאמר נעשה ברשותו של המוציא-לאור Elsevier.

מבוא

הסגרה היא כלי מרכזי שמדינות משתמשות בו על-מנת להילחם יחדיו בפשע. כלי זה מונע מעבריינים את היכולת להימלט מן הדין באמצעות מנוסה למדינה זרה. עם זאת, השימוש בכלי זה מעורר חשש שהאנשים המועברים לידי מערכת המשפט הזרה לא יזכו שם ביחס הולם. משקלו של חשש זה התעצם עם עליית מעמדן של זכויות האדם לאחר מלחמת-העולם השנייה, והדבר הוביל לכך שאמנות הסגרה וחוקי הסגרה החלו לשלב הגנות על זכויותיו של האדם המוסגר. אולם העלייה בהיקף הפשע הבין-לאומי בשנים האחרונות הובילה למגמה הפוכה: ממשלות מבקשות להקל את הליך ההסגרה באמצעות הסרת חסמים וצמצום ההגנות המוקנות לאדם המוסגר.

האם הציבור תומך במגמה זו? האם אזרחים ושחקנים פנימיים אחרים מעדיפים הסגרה קלה ומהירה, על-מנת להילחם טוב יותר בפשע, או שמא הם מעדיפים שיהיה קשה יותר לשלוח אדם למשפט ולמאסר במדינה זרה? הספרות הקיימת על דיני ההסגרה אומרת לנו אך מעט על הפוליטיקה של ההסגרה, במיוחד על זו הנוגעת בזירה הפוליטית הפנימית. אכן, הבנתנו הנוכחית בעניין ההסגרה נשענת על "מודלים של יחסים בין-לאומיים המתמקדים במדינות... תוך התעלמות מן האופנים שבהם פוליטיקה פנימית משפיעה על התנהגות המדינה ומעצבת אותה".¹

באמצעות ניתוח הדיון הציבורי הבריטי בשאלת ההסגרה, מאמר זה זורה אור על המחלוקת הפוליטית הפנימית בעניין זה. חרף מחויבותה ארוכת-השנים של בריטניה לרעיון ההסגרה, הרפורמה שנערכה בחוק ההסגרה בשנת 2003 לשם יישום צו המעצר האירופי, וכן החתימה על אמנת הסגרה חדשה עם ארצות-הברית, הציתו ויכוח ציבורי שנמשך עד 2015. ויכוח זה – שכלל כמה ועדות בדיקה רשמיות, דיונים רבים בפרלמנט, פעולות של מחאה ציבורית וסיקור תקשורתי נרחב – גילה פער עמוק בין שני מחנות. מצד אחד, אזרחים, פוליטיקאים וארגונים לא-ממשלתיים (NGOs) גילו ספקנות וחשדנות כלפי הקלתם של הליכי ההסגרה, בטענה שיש לשפוט אזרחים בריטים בבריטניה במקום להסגירם. שחקנים אלה גם הסתייגו מן הסטנדרטים המשפטיים בארצות-הברית וברחבי האיחוד האירופי, אשר נופלים, לדעתם, מהסטנדרטים הבריטיים. מצד אחר, חברים בקהילת אכיפת החוק – שופטים, שוטרים, תובעים וחלק מעורכי-הדין – גילו אהדה רבה יותר להסגרה כאמצעי למלחמה בפשע, ודחו הצעות להקשות את הליכי ההסגרה.

באמצעות הניתוח של הדיון הציבורי בשאלת ההסגרה, מאמר זה מקדם ומעשיר את הבנתנו בנוגע לשיתוף-הפעולה הבין-לאומי נגד פשיעה. הניתוח מראה כי חרף העובדה שהסגרה היא כלי מרכזי במאמצים נגד פשיעה כבר יותר ממאתיים שנים, קיימת עדיין ספקנות רבה לגבי כלי זה, ורבים מפקפקים אם ראוי והוגן לשלוח אדם להישפט ולהיענש על-ידי מערכת משפט זרה. במילים אחרות, התמיכה הציבורית בהסגרה נראית רעועה, אפילו במדינה המחויבת זה שנים לשימוש מלא בכלי זה. לממצא זה יש חשיבות מיוחדת בעידן הנוכחי של לאומנות גואה ברחבי

1 William Magnuson, *The Domestic Politics of International Extradition*, 52 VA. J. INT'L L. 839, 839 (2012).

העולם. רגשות לאומניים עלולים להגביל את יכולתן של מדינות להשתמש בהסגרה באופן יעיל ואפקטיבי במאבק נגד פשיעה.

באופן רחב יותר, מאמר זה ממחיש את ההשפעה העצומה של פוליטיקה פנימית על הסדרים בין-לאומיים לשיתוף-פעולה. הספרות הדגימה כיצד שיקולים פוליטיים פנימיים יכולים להשפיע על תוכנם וצורתם של הסכמים בין-לאומיים, וכיצד שחקנים פוליטיים פנימיים עשויים לקדם או לחסום שיתוף-פעולה בין מדינות במגוון תחומים: מביטחון וכלכלה ועד לזכויות אדם ואיכות הסביבה.² אולם עד כה לא גובשה הבנה טובה של השפעת הפוליטיקה הפנימית על הסדרים בין-לאומיים נגד פשיעה. המאמר הנוכחי מקדם אותנו לעבר הבנה כזו.

א. האיזון בין מלחמה בפשע לבין הגנה על האדם – תנועת מטוטלת

הסגרה מבוססת על האינטרס המשותף של מדינות בצמצום פשיעה ובענישת עבריינים. באמצעות הסגרה, מדינות מבקשות להבטיח כי עבריינים לא יוכלו להימלט מזרועות החוק באמצעות חציית גבולות. אולם ב־בזמן מדינות אינן מעוניינות להסגיר אנשים מבוקשים באופן אוטומטי ובכך להגביל את ריבונותן המשפטית. אמנות הסגרה וחוקי הסגרה כוללים לפיכך תנאים והגנות, כגון פליליות כפולה, דרישה לראיות מספיקות כתמיכה בבקשת ההסגרה, חריג העברה הפוליטית ואיסור הסגרתם של אזרחי המדינה. תנאים ודרישות אלה משתנים בין אמנות ובין מדינות, אולם בכל המדינות ההסגרה כפופה לתנאים ולדרישות אשר נקבעו על-מנת להגן על האינטרסים של המדינה.³ היחיד – האדם המוסגר עצמו – נתפס בעבר רק כאובייקט בהליכי ההסגרה, ולא כמי שנמצא במרכזם.

העלייה בחשיבותן של זכויות האדם בעידן שלאחר מלחמת העולם השנייה שמה את האדם המוסגר במרכזו של הליך ההסגרה: מדינות לא יכלו עוד להעביר אנשים מבוקשים ביניהן תוך התעלמות מזכויותיהם.⁴ למשל, אמנות הסגרה רבות מאפשרות לסרב לבקשת הסגרה אם המדינה המבקשת אינה מבטיחה שהיא לא תשתמש בעונש המוות. מדינות שונות אף קבעו בחוקי ההסגרה שלהן סעיפי זכויות אדם, המאפשרים לבתי-המשפט לבחון את המרכיבים

2 DOUBLE-EDGED DIPLOMACY: INTERNATIONAL BARGAINING AND DOMESTIC POLITICS (Peter B. Evans, Harold K. Jacobson & Robert D. Putnam eds., 1993); EDWARD D. MANSFIELD & HELEN V. MILNER, VOTES, VETOES, AND THE POLITICAL ECONOMY OF INTERNATIONAL TRADE AGREEMENTS (2012); LISA L. MARTIN, DEMOCRATIC COMMITMENTS: LEGISLATURES AND INTERNATIONAL COOPERATION (2000); BETH A. SIMMONS, MOBILIZING FOR HUMAN RIGHTS: INTERNATIONAL LAW IN DOMESTIC POLITICS (2009)

3 NEIL BOISTER, AN INTRODUCTION TO TRANSNATIONAL CRIMINAL LAW 217–227 (1st ed. 2012).

4 M. Cherif Bassiouni, *Extradition: The United States Model*, 62 INT'L REV. PENAL L. 469, 469 (1991); John Dugard & Christine Van den Wyngaert, *Reconciling Extradition with Human Rights*, 92 AM. J. INT'L L. 187 (1998)

השונים בהליך ההסגרה – כגון הפרוצדורה הפלילית, העונשים ותנאי הכליאה במדינה המבקשת – ולקבוע אם הם עומדים בנורמות של זכויות אדם והליך הוגן (due process).⁵ אולם בשנים האחרונות אנו עדים למגמת-נגד של צמצום הזכויות וההגנות של האדם המבוקש במסגרת הליכי ההסגרה, באופן שמקל את הליך ההסגרה. דוגמה אחת לכך היא החלשת האיסור החל על הסגרת אזרחי המדינה, שהוא איסור פופולרי בקרב מדינות המשפט הקונטיננטלי. מדינות המשפט המקובל נהגו לגנות איסור זה כביטוי לא-לגיטימי של רגשות לאומניים.⁶ ארצות-הברית ביקשה לשכנע "מדינות פרטניות ואת הקהילה הבין-לאומית כי הסירוב להסגיר על בסיס אזרחות נהפך לבלתי-הולם לנוכח הקלות של מנוסת עבריינים והאופי הבין-לאומי הגובר של הפשיעה".⁷ אכן, הלחץ האמריקאי הניע את קולומביה להסיר בשנת 1997 את האיסור שהטילה על הסגרת אזרחים, והונדורס צמצמה את היקף האיסור שלה.⁸ בשנת 1988 שינתה הולנד את החיקוק שלה בנושא באופן שהתיר הסגרת אזרחים בתנאי שהם יוחזרו להולנד לנשיאת עונשם, וישראל ערכה תיקון חקיקתי דומה בשנת 2001.

צו ההסגרה האירופי (European Arrest Warrant), אשר נוסד בשנת 2002, הוא הביטוי המשמעותי ביותר של החתירה לעבר הסגרה קלה יותר. הצו יוצר פרוצדורה מהירה להסגרה בין מדינות האיחוד האירופי בהתבסס על העיקרון של הכרה הדדית בהחלטות שיפוטיות, שלפיו החלטה הניתנת על-ידי רשות שיפוטית באחת ממדינות האיחוד יוצרת אפקט מלא וישיר בכל רחבי האיחוד. פירוש הדבר הוא שרשויות שיפוטיות לאומיות חייבות לקבל את הצו הזר כתקף מבלי לבחון את הבסיס העובדתי שלו. הצו האירופי אף מסיר חסמים נוספים להסגרה, כגון היכולת של הרשות המבצעת לחסום הסגרה – יכולת המאפיינת הסדרי הסגרה מסורתיים. במקום זאת, מערכת ההסגרה האירופית נשענת על בתי-משפט בלבד, עם דרישות פורמליות מינימליות וללא מעורבות של הרשות המבצעת. כמו-כן, אזרחותו של האדם המבוקש אינה מהווה עוד עילה לסירוב הסגרה: מדינות האיחוד חייבות להסגיר את אזרחיהן למדינות האיחוד האחרות.⁹

התפתחויות אלה ממחישות את המתח האינהרנטי להסגרה בין-לאומית: מצד אחד, האינטרס הציבורי מחייב שההסגרה תתנהל באופן יעיל ומהיר, בפרט בעידן של פשע בין-לאומי גואה;¹⁰ מצד אחר, על הליך ההסגרה למנוע אי-צדק – עליו להבטיח לאדם המוסגר

5 Boister, לעיל ה"ש 3, בעמ' 228–230.

6 Ethan A. Nadelmann, *The Evolution of United States Involvement in the International Rendition of Fugitive Criminals*, 25 NYU J. INT'L L. & POL. 813, 847 (1993).

7 US DEPARTMENT OF STATE, REPORT ON INTERNATIONAL EXTRADITION PURSUANT TO SECTION 3203 OF THE EMERGENCY SUPPLEMENTAL ACT, 2000, AS ENACTED IN PUBLIC LAW 106–246 (2001).

8 Steven Dudley, *Honduras Murders Spark Fear of Extradition Backlash*, INSIGHT CRIME (May 7, 2013), <https://bit.ly/39O29ZH>.

9 UNITED KINGDOM HOME OFFICE, A REVIEW OF THE UNITED KINGDOM'S EXTRADITION ARRANGEMENTS 91, 100 (2011), <https://bit.ly/3bX1B8U> (להלן: HOME OFFICE 2011).

10 UN OFFICE ON DRUGS AND CRIME, THE GLOBALIZATION OF CRIME: A TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME THREAT ASSESSMENT (2010).

זכויות והליך הוגן.¹¹ האיזון בין מטרות אלה מעצב את דיני ההסגרה, וכפי שראינו, נקודת האיזון עשויה להשתנות עם הזמן. השאלה הנשאלת היא כיצד ממשלות עורכות את האיזון הזה. כיצד שחקנים שונים רואים את האיזון הנכון? מי תומך בהסגרה מהירה וקלה על-חשבון ההגנות לאדם המבוקש? מי מתנגד לכך? רפורמת ההסגרה בבריטניה מעניקה לנו צוהר להבנת שאלות אלה.

ב. הדיון הציבורי בבריטניה בשאלת ההסגרה – מבט-על

להסגרה יש השלכות הנוגעות בריבונות ובזכויות אדם, ולכן היא עשויה לעורר מחלוקת פוליטית פנימית קשה. אולם כיום אנו יודעים אך מעט על המקורות ועל הדינמיקה של המתחים הפנימיים סביב הסגרה. עבודות מחקר מעטות בלבד בחנו את הפוליטיקה של ההסגרה,¹² והן אינן אומרות הרבה על ההעדפות השונות של שחקנים פנימיים. הדיון הציבורי בבריטניה סביב ההסגרה (2003–2015) מאפשר לנו לפיכך הצצה ייחודית על היבטיה הפוליטיים הפנימיים של דילמת ההסגרה. אופיו הציבורי של הדיון – אשר כלל כמה ועדות בדיקה רשמיות, דיונים רבים בפרלמנט, פעולות של מחאה ציבורית וסיקור תקשורתי נרחב – מאפשר לנו להבין את החששות שההסגרה מעוררת ואת הסנטימנטים שמזינים חששות אלה. אכן, הדיון בבריטניה ממחיש עד כמה הסגרה עשויה להיות שנויה במחלוקת.

יתר על כן, עצם קיומה של מחלוקת בבריטניה סביב שאלת ההסגרה הוא מפתיע. בריטניה היא מדינת שלטון חוק עם היסטוריה ארוכה של יחסי הסגרה למן המאה השמונה-עשרה. למעשה, בריטניה הראתה מחויבות חזקה יותר לרעיון ההסגרה מאשר רוב מדינות אירופה האחרות. בעוד מדינות המשפט הקונטיננטלי באירופה הגבילו או אסרו את ההסגרה של אזרחיהן, בריטניה נהגה להסגיר את אזרחיה.¹³ לנוכח תמיכתה ארוכת-השנים של בריטניה בהסגרה, לא היינו מצפים שרפורמות ההסגרה של שנות האלפיים יעוררו דיון ציבורי נוקב ומחאה ציבורית. נוסף על כך, לא דובר בהסגרה למדינות אוטוריטריות שהניעה את הדיון בסוגיית ההסגרה. המחלוקת נסבה על יחסי ההסגרה של בריטניה עם מדינות דמוקרטיות המכבדות את שלטון החוק: ארצות-הברית ומדינות האיחוד האירופי. היינו מצפים שהסגרה למדינות אלה לא תיתפס כבעייתית, אולם בפועל היא עוררה ביקורת ציבורית חריפה. במרכז המחלוקת עמד חוק ההסגרה 2003 (Extradition Act 2003), אשר נחקק על-מנת לעדכן ולייעל את הטיפול בבקשות הסגרה המוגשות לבריטניה. הרפורמה נבעה מדאגה באשר למורכבותם של הסדרי ההסגרה הקיימים, מהעיכובים שהם יצרו ומן התחושה כי הם אינם הולמים עידן שבו לפשע יש אופי גלובלי.¹⁴ ייסודו של צו המעצר האירופי בשנת 2002 והצורך למזגו במשפט הבריטי היו מניעי נוסף לרפורמת ההסגרה של 2003.

11 HOME OFFICE 2011, לעיל ה"ש 9, בעמ' 21.

12 Nadelmann, לעיל ה"ש 6; CHRISTOPHER H. PYLE, EXTRADITION, POLITICS, AND HUMAN RIGHTS (2001).

13 I.A. SHEARER, EXTRADITION IN INTERNATIONAL LAW 97–110 (1971)

14 HOME OFFICE 2011, לעיל ה"ש 9, בעמ' 69–70.

חוק ההסגרה 2003 יצר משטר הסגרה חדש. חלק 1 של החוק מיישם את צו המעצר האירופי ויוצר פרוצדורה פשוטה להסגרה למדינות האיחוד. חלק 2 של החוק מפשט את הליך ההסגרה למדינות מחוץ לאיחוד שעמן יש לבריטניה יחסי הסגרה. אחת ממדינות אלה היא ארצות-הברית, שעזימה חתמה בריטניה על אמנת הסגרה חדשה בשנת 2003. הביקורת על אמנה זו ועל חוק ההסגרה החדש החלה להישמע במהלך חקיקתו של החוק והחריפה עם הזמן, תוך שהיא מוזנת על-ידי מספר הולך וגדל של מקרי הסגרה בולטים ומעוררי מחלוקת. לנוכח הדאגה הציבורית הגוברת, מינתה הממשלה באוקטובר 2010 ועדה בראשותו של סקוט בייקר על-מנת לבחון את הסדרי ההסגרה של בריטניה (להלן ועדת בייקר). הממשלה הגדירה את השאלות שבהן תעסוק הוועדה, שהיו ארבע הנקודות המרכזיות שבמוקד המחלוקת. השאלה הראשונה נגעה ביוזמה לייסד "חסם פורום" כמכשול בפני הסגרה. חסם כזה יאפשר לשופט לדחות בקשת הסגרה אם העברה הנטענת התרחשה בבריטניה ובריטניה מהווה את הפורום המתאים, כלומר, את המקום המתאים לעריכת המשפט. הגנה כזו מפני הסגרה מבטאת העדפה לשפוט אזרחים בריטים בבריטניה וחוסר רצון למסור אותם למערכת משפט זרה. הסוגיה השנייה נגעה בתפקידו של שר הפנים. בעוד שקודם לכן היה לשר הפנים שיקול-דעת נרחב שאפשר לו להורות על אי-ביצוע הסגרה, החוק של 2003 ביטל את מרבית הסמכות הזו. אכן, אחת ממטרות החוק הייתה להגדיל את תפקידם של בתי-המשפט בהליכי הסגרה על-חשבון הרשות המבצעת.¹⁵ המבקרים, לעומת זאת, טענו כי יש לשמור על סמכותו של שר הפנים ככלם בפני הכוח השיפוטי. הסוגיה השלישית נגעה במערכות המשפט באיחוד האירופי. הועלתה טענה כי בחלק ממדינות האיחוד תנאי הכליאה קשים, וכי הזכות למשפט הוגן אינה מובטחת בהן, באופן הפוגע בהגינותו של צו המעצר האירופי. הסוגיה הרביעית נגעה במערכת המשפט האמריקאית. המבקרים טענו כי הסטנדרטים של הצדק בארצות-הברית נמוכים, החל בשימוש התכוף בעסקות-טיעון וכלה בשימוש הנרחב בסמכות שיפוט אקסטרטוריאלית, ולפיכך הסגרה לארצות-הברית נגועה בחוסר צדק.¹⁶

ג. קו השסע בין גורמי אכיפת החוק לבין הציבור

התמיכה החזקה ביותר בהסדרי ההסגרה של בריטניה באה מקהילת אכיפת החוק. חברי קהילה זו – המשטרה, התביעה והשופטים – אחראים לפעולתו היומיומית של הליך ההסגרה. לפיכך יש להם ניסיון רב והבנה של הדילמות והאתגרים בהליך זה, וביכולתם להעריך את התרומה ואת האפקטיביות של ההסגרה ככלי לאכיפת החוק. נציגים של קהילה זו אכן השתתפו בדיון הציבורי, וככלל הביעו תמיכה בהסדרים הקיימים ובמטרה של הפיכת ההסגרה לקלה יותר. חברים בקהילה המשפטית – איגודי עורכי-דין וכן עורכי-דין יחידים – השתתפו אף הם בדיון הציבורי, והציגו מגוון דעות: בעוד שכמה עורכי-דין ואיגודים תמכו בהסדרים הקיימים, אחרים ביטאו ביקורת והצביעו על בעיות. הניתוח שלהלן מאגד יחדיו את חברי קהילות המשפט

15 שם, בעמ' 285–286.

16 שם, בעמ' 8.

ואכיפת החוק המצדדים בהסגרה יעילה וקלה יותר, ומכנה את עמדתם "עמדת אכיפת החוק". עמדת אכיפת החוק תונגד ל"עמדה הפופולרית", אשר חוששת מליברליזציה של הסדרי הסגרה ורואה את הסרתם של הגנות וחסימים בהליך כלא-הוגנת. התומכים בעמדה הפופולרית כללו פוליטיקאים (בעיקר מהימין), כלי תקשורת, אנשים מקרב הציבור וכן ארגונים לא-ממשלתיים (להלן: NGOs) העוסקים בזכויות אדם במערכת המשפט: Liberty (להלן: ארגון ליברטי), Fair Trials International ו-Justice.

הניגוד בין עמדת אכיפת החוק לעמדה הפופולרית נראה בבירור בהשוואה בין ועדת בייקר לבין שלוש ועדות הבדיקה הרשמיות האחרות של הסדרי ההסגרה של בריטניה. ועדת בייקר, שבראשה עמד שופט לשעבר ולצידו שני עורכי-דין, ביטאה את עמדת אכיפת החוק: תמיכה חזקה בהסגרה, דחיית הטענות בדבר חוסר הוגנות של הליכי ההסגרה, והתנגדות להכנסתן של הגנות חדשות אשר יקשו את ההסגרה. לעומת זאת, הטענות בדבר חוסר הוגנות והתביעה להגנות נוספות מפני הסגרה התקבלו על דעתם של שלושת הגופים הפוליטיים – ועדות פרלמנטריות – אשר בחנו את הנושא: הוועדה המשותפת לזכויות אדם של בית-הלורדים ובית-הנבחרים (שפרסמה את הדוח שלה ביוני 2011); ועדת הפנים של בית-הנבחרים (שפרסמה את הדוח שלה במרץ 2012); והוועדה המיוחדת של בית-הלורדים בעניין חוק ההסגרה (שפרסמה את הדוח שלה בפברואר 2015).

מהו מקור ההבדל בין עמדת אכיפת החוק לבין העמדה הפופולרית? הספרות מצביעה על כך שסחר והגירה – שני ביטויים חשובים של הגלובליזציה – עלולים להיתקל בהתנגדות שמקורה ברגשות קסנופוביים או אתנוצנטריים.¹⁷ הסגרה היא ביטוי של אינטגרציה גלובלית שעלול לעורר התנגדות דומה. אנשים המחזיקים בגישה אתנוצנטרית עלולים לראות מערכות משפט זרות כנחותות ולפיכך כשותפות לא-ראויות.¹⁸ עמדת הציבור עשויה לשקף גם רגשות לאומניים, אשר רואים בהסגרה ערעור של הריבונות המשפטית הלאומית. רגשות אתנוצנטריים ולאומניים מזינים לפיכך את ההתנגדות הציבורית להסגרה כהליך לא-צודק ולא-הוגן, המהווה חדירה מסוכנת של מערכות משפט זרות לתוך המערכת המקומית. משמעותה של עמדה זו היא שאין להכפיף את אזרחי המדינה לסמכותן של מערכות משפט זרות; עליהם לעמוד לדין לפני השופטים המקומיים, ה"טבעיים", תוך שהם נהנים מהגנת המדינה וחוקיה.¹⁹

פוליטיקאים המבקשים לזכות בתמיכת הציבור יבחרו ללכת בעקבות הסנטימנט הציבורי והעמדה הפופולרית: הם יצאו נגד הפיכת ההסגרה לקלה ומהירה, וידרשו הגנות רבות יותר לאזרחים. גם ארגונים לא-ממשלתיים ייטו ללכת בעקבות העמדה הפופולרית. עמדה זו

Jens Hainmueller & Michael J. Hiscox, *Attitudes Toward Highly Skilled and Low-Skilled Immigration: Evidence from a Survey Experiment*, 104 AM. POL. SCI. REV. 61 (2010);
Yotam Margalit, *Lost in Globalization: International Economic Integration and the Sources of Popular Discontent*, 56 INT'L STUD. Q. 484 (2012)
Ross A. Hammond & Robert Axelrod, *The Evolution of Ethnocentrism*, 50 J. CONFLICT RESOL. 926 (2006)
Ivan A. Shearer, *Non-extradition of Nationals: A Review and a Proposal*, 2 ADELAIDE L. REV. 273, 277 (1966)

מדגישה הגינות, צדק וזכויות אדם, והיא קרובה לערכים שארגונים אלה מקדמים יותר מאשר עמדת אכיפת החוק, המדגישה את הצורך בתפיסת עבריינים ובהעמדתם לדין.²⁰

הדגש שקהילת אכיפת החוק שמה במלחמה בפשע מוליך את חבריה לצידוד בהסגרה מהירה ויעילה, אפילו בהינתן השונות בסטנדרטים המשפטיים של מדינות. אחרי הכל, המשימה של שופטים, תובעים ושוטרים היא לאכוף את החוק ולהבטיח ציות לכללים משפטיים ולהחלטות משפטיות. לפיכך הם רואים ערך רב בהסגרה, שתכליתה לשפר את אכיפת החוק ולחזק את שלטון החוק. עם זאת, ייתכן שתמיכתם בהסגרה מבטאת גם אינטרס עצמי. התיאוריה הכלכלית של התנהגות שיפוטית גורסת כי שופטים מבקשים להשיג עוצמה, יוקרה ומוניטין.²¹ הסגרה יכולה לסייע בכך, מאחר שהיא מעניקה לבתי-המשפט סמכות והשפעה חוצות גבולות, ובכך מגבירה את כוחם ומעמדם של שופטים. הסגרה גם מרחיבה את סמכותם של תובעים, אשר יכולים להביא לידי הסגרתו של אדם ממדינה זרה.

הניתוח שלהלן מדגיש את הניגוד בין גישתם של גורמי אכיפת החוק לעניין ההסגרה לבין הגישה של הציבור ונציגיו, כפי שגישות אלה השתקפו בארבע הסוגיות המרכזיות שעל הפרק: חסם הפורום, תפקידה של הרשות המבצעת, צו המעצר האירופי ואמנת ההסגרה ארצות-הברית-בריטניה. הניתוח נשען על מגוון רחב של מקורות כתובים: דוחות של הוועדות הפרלמנטריות השונות לצד ראיות בכתב ובעל-פה שהוצגו לפניו; הדוח של ועדת בייקר, שמונתה על-ידי הממשלה, וראיות שהובאו לפניו; פרוטוקולים של הדיונים בבית-הנבחרים ובבית-הלורדים; והסיקור של פולמוס ההסגרה הציבורי בעיתונים שונים. חומרים אמפיריים עשירים אלה מאפשרים לנו לצייר תמונה מפורטת ומדויקת של המחלוקת בעניין ההסגרה, ולהבין את העמדות והמניעים של שני הצדדים. יש להדגיש: החלוקה לשני מחנות מנוגדים נעשית לצורכי הדגשת קו השסע המרכזי בין התומכים בהסגרה קלה ומהירה לבין המתנגדים לה. אין פירושו של דבר שמדובר בשני מחנות הומוגניים. בין ארגוני זכויות האדם לבין הפוליטיקאים הימניים יש פער אידיאולוגי עמוק והבדלים מהותיים בשלל סוגיות. עם זאת, בסוגיית ההסגרה התלכדו עמדותיהם, והם השמיעו טיעונים דומים נגד הקלה בסדר ה-הסגרה. לכן הם נכרכים כאן יחדיו כמשתייכים לאותו מחנה. גם בין חברי מחנה אכיפת החוק יכולים להיות ניגודי אינטרסים והשקפות. שופטים, תובעים ושוטרים אינם מסכימים תמיד אלה עם אלה. עם זאת, הם דיברו בקול דומה בסוגיית ההסגרה, ודמיון זה הוא המודגש בניתוח שלהלן.

20 ראו, באופן כללי, Claude E. NGOs AND HUMAN RIGHTS: PROMISE AND PERFORMANCE (Claude E. Welch, Jr. ed., 2001).

21 Richard A. Posner, *What Do Judges and Justices Maximize? (The Same Thing Everybody Else Does)*, 3 SUP. CT. ECON. REV. 1 (1993); Frederick Schauer, *Incentives, Reputation, and the Inglorious Determinants of Judicial Behavior*, 68 U. CIN. L. REV. 615 (2000).

ד. ארבע דילמות בוויכוח הציבורי על הסגרה בבריטניה

1. חסם הפורום

במקרים שבהם העברה התרחשה בבריטניה, חסם פורום יאפשר לשופט לקבוע כי המקום המתאים לעריכת המשפט הוא בית-משפט בריטי, ולא בית-משפט זר. חוק ההסגרה 2003 לא כלל חסם פורום, אך קריאות לייסד חסם כזה נשמעו בעקבות כמה מקרים מעוררי מחלוקת שבהם ביקשה ארצות-הברית את הסגרתם של אזרחים בריטים שעברו את העברה הנטענת על אדמת בריטניה. אחד המקרים נגע ב-"NatWest Three" – שלושה אנשי עסקים בריטים שפעלו בלונדון והוסגרו לארצות-הברית בשנת 2006 בתיק הקשור לתאגיד האמריקאי Enron. מקרה שני היה זה של גרי מקינון, אשר בשנים 2001–2002 פרץ ממחשבו הביתי בלונדון למחשבים של ממשלת ארצות-הברית, כולל אלה של הצבא, הצי, חיל האוויר, מחלקת ההגנה ונאס"א. ארצות-הברית ביקשה את הסגרתו של מקינון בשנת 2004, ובתי-המשפט בבריטניה מצאו כי הוא בר-הסגרה. אולם בעקבות הלחץ הציבורי, ואחרי שהתברר כי מקינון לוקה בתסמונת אספרגר, סירבה שרת הפנים, בשנת 2012, להורות על הסגרתו, בטענה כי ההסגרה אינה עולה בקנה אחד עם זכויות האדם. מבחינת המבקרים, מקרים אלה ואחרים כמותם ממחישים את חוסר הצדק של מערכת ההסגרה הבריטית. הם טענו כי אין להסגיר אזרחים בריטים שעברו עברות בבריטניה. לדידם, אם מעמידים אותם למשפט, יש לעשות זאת בבריטניה.

(א) עמדת אכיפת החוק

חסם הפורום מהווה בסיס לסירוב לבקשות הסגרה, בפרט להסגרתם של אזרחים בריטים. עמדת אכיפת החוק, כפי שביטאה אותה ועדת בייקר, שהורכבה כאמור ממשפטיים, דחתה את חסם הפורום והעדיפה הליכי הסגרה מהירים לטובת המלחמה בפשע. לפי הוועדה, חסם הפורום אינו נחוץ, מאחר שאין כל ראייה לכך שההסדרים הקיימים מובילים לאי-צדק. יתרה מזו, חברי הוועדה טענו כי חסם פורום יסיג לאחור את ההישגים של חוק ההסגרה 2003. הוא יסבך ויאט את הליך ההסגרה, יעלה את עלות ההליכים ללא כל רווח ממשי, ויעביר את קבלת ההחלטות בעניין הפורום לבתי-המשפט, אשר יכולתם להתמודד עם נושא זה פחותה מזו של התביעה. "חסם הפורום יחייב בחינה מדוקדקת של נסיבות המקרה המסוים; הדבר יגרוור עיכובים ויערער את שיתוף-הפעולה הבין-לאומי במלחמה בפשע".²²

חברים בוועדת בייקר הכירו בחלקם של רגשות לאומניים ביצירת התנגדות להסגרה, וטענו כי לאומנות "היא למעשה אחת הסוגיות שנמצאת בלב חששותיהם של אנשים לגבי מערכת ההסגרה".²³ אולם הוועדה דחתה את הטענה כי עדיף לשפוט אזרח בריטי בבריטניה במקום במדינה זרה. לדעת הוועדה, קביעת חובה לשפוט אזרחים באופן מקומי בבריטניה במקום להסגירם מתערבת בשיקול-הדעת של התביעה, ואינה משרתת את האינטרס הציבורי בהליכי הסגרה אפקטיביים: כאשר הפשע משפיע על מדינה זרה וניתן לקיים את המשפט באותה מדינה

22 HOME OFFICE 2011, לעיל ה"ש 9, בעמ' 227. ראו גם שם, בעמ' 227–230.

23 SELECT COMMITTEE ON EXTRADITION LAW – ORAL AND WRITTEN EVIDENCE, 2015, HL at 54
(UK), <https://bit.ly/3sJMw4s>.

באופן אפקטיבי, אין סיבה להתעקש על משפט מקומי. הוועדה אף ציטטה מחבר בן המאה התשע-עשרה אשר טען כי "את הסירוב להסגיר אזרחים יש לראות... כנשען על שיקולים סנטימנטליים ועל תפיסה מוגזמת של ההגנה שמדינה צריכה לספק לנתיניה"²⁴. באופן דומה, התביעה הבריטית (שירות התביעה של הכתר – Crown Prosecution Service) הביעה דאגה שחם פורום יסבך את הליכי ההסגרה, ו"בסופו של דבר יציב את בתי-המשפט הדנים בהסגרה בעמדה לא-רצויה: כמחליטים באיזו מדינה יועמד אדם לדין". שופטי ההסגרה ב־Westminster Magistrates' Court טענו כי חם פורום "ייצר שעות נוספות של ליטיגציה", ותוצאתו תהיה "עיקוב בלתי-נמנע בדיוני ההסגרה". איגוד מפקדי המשטרה (Association of Chief Police Officers) גרס כי חם פורום "ייצור בעיות בהליך ההסגרה", ולא "ישרת את האינטרסים ארוכי-הטווח של סיוע משפטי הדדי ויחסי אכיפת חוק במישור הבין-לאומי"²⁵.

(ב) העמדה הפופולרית

תומכי חם הפורום טענו כי ככלל יש להעדיף עריכת משפט בבריטניה על "שליחת אדם כבול במטוס לצידו האחר של העולם על-מנת לכלוא אותו שם מאחורי סורג ובריח"²⁶. עם התומכים בחם נמנו פוליטיקאים, ועדות פרלמנטריות, NGOs ואזרחים מן השורה. לטענתם, יהיה זה צודק והוגן להעניק לבתי-המשפט שיקול-דעת למנוע הסגרה במקרים שבהם ראוי לשפוט את האדם בבריטניה: בתי-המשפט יקבלו החלטות בנוגע לפורום באופן שקוף יותר, והם נהנים מהיכולת להביא בחשבון את כל השיקולים הרלוונטיים. ועדת הפנים של בית-הנבחרים, למשל, ביקרה את קבלת ההחלטות בעניין הפורום "על-ידי תובעים, בדלתיים סגורות, מבלי שלנאשם ניתנה הזדמנות להביא את דבריו". לדעת הוועדה, עקרונות של זכויות אדם, דמוקרטיה ושלטון החוק מחייבים שאת ההחלטות בעניין הפורום יקבל שופט בבית-משפט פתוח, כך שלנאשם תינתן הזדמנות לשטוח את טענותיו.²⁷ טיעונים אחרים בזכות חם הפורום היו הנטל הכרוך בניהול משפט במדינה זרה; הפרדת האדם המוסגר ממשפחתו, מחבריו ומרשת התמיכה שלו; והעובדה שהוא עשוי לא להכיר את שפת המדינה הזרה ואת חוקיה. אם תהיה חזקה של משפט בבריטניה, טענו ה-NGOs, יהיה אפשר למנוע מהנאשם את "הטראומה המתמשכת של ההסגרה", ולקיים הליך שיפוטי קצר יותר.²⁸ אולם טיעונים נוספים בזכות חם הפורום נשאו ניחוח לאומני, בבטאם העדפה למשפט בבית-משפט בבריטניה כהגנה הכרחית לאזרחים בריטים. חבר הפרלמנט Dominic Raab (שמרנים) טען כי למחוקקים "יש חובה לשמור על הסטנדרטים המשפטיים הנוהגים

24 HOME OFFICE 2011, לעיל ה"ש 9, בעמ' 222 ה"ש 38. ראו גם שם, בעמ' 227–228.
 25 UNITED KINGDOM HOME OFFICE, UK EXTRADITION ARRANGEMENTS: EVIDENCE GIVEN TO THE REVIEW PANEL (2012), <https://bit.ly/3sJ1zF9> (להלן: HOME OFFICE 2012).
 26 SELECT COMMITTEE ON EXTRADITION LAW—EXTRADITION: UK LAW AND PRACTICE, 2014–2015, HL 126-I, at 51 (UK), <https://bit.ly/2M7FK1a>.
 27 HOME AFFAIRS COMMITTEE, THE US–UK EXTRADITION TREATY, 2010–12, HC 644-I, at 11 (UK), <https://bit.ly/35V7SvB> (להלן: HOME AFFAIRS COMMITTEE 2012).
 28 SELECT COMMITTEE ON EXTRADITION LAW – ORAL AND WRITTEN EVIDENCE, לעיל ה"ש 23, בעמ' 747, 751.

בבריטניה... ואחריות אולטימטיבית להגן על האזרחים שלנו". חבר הפרלמנט Charlie Elphicke (שמרנים) טען כי "אנשים במדינה הזו צריכים להישפט על-ידי עמיתיהם".²⁹ דיוויד קמרון הכריז בשנת 2009, בהיותו מנהיג האופוזיציה, כי "לאזרחות בריטית צריכה להיות משמעות – עם ההגנה המלאה של הפרלמנט הבריטי, במקום שממשלת בריטניה תנסה לשלוח אותך לבית-משפט זר".³⁰ חבר הפרלמנט Dominic Grieve (שמרנים) ביקר את נכונות הממשלה להסגיר בקלות אזרחים בריטים, והציג אותה כשילוב של "גישה בין-לאומית קיצונית ותפיסה הרואה את גבולות המדינה כארכאיים יחד עם חוסר נכונות להגן על האנשים שלנו. זה מטריד, משום שזה מערער את האמון הציבורי במדינה, ובסופו של דבר יערער את האמון הציבורי במערכת המשפט הפלילי".³¹

הודעות דוא"ל ששלחו אזרחים לוועדת בייקר שיקפו טון לאומני דומה. אזרח אחד טען: "אם נרשה לאמריקה או לכל מדינה אחרת לדרוש הסגרה של אזרחים בריטים בשל פשעים שהם עשו לכאורה בבריטניה, נבגוד באותם אזרחים ובמערכת המשפט שלנו. מתי הפוליטיקאים שלנו יתחילו לדאוג לנו?" אזרח אחר דרש "בתי-משפט בריטיים לאזרחים בריטים".³²

הסיסמה "צדק בריטי לאזרחים בריטים" שבה ונשמעה מפי המתנגדים להסדרי ההסגרה הקיימים, וכיכבה במסעות ההסברה הציבוריים שלהם. בשנת 2011, לדוגמה, עצומה שנשאה כ-150,000 חתימות קראה לממשלה לא להסגיר אזרח בריטי בשם Babar Ahmad לארצות-הברית, שם הוא נאשם בתמיכה בטרור, ובמקום זאת "להעמידו לדין בבריטניה ולתמוך בצדק בריטי לאזרחים בריטים".³³

בסופו של דבר נענתה הממשלה לקריאות בנושא חסם הפורום. במאי 2012 הודיעה שרת הפנים תרזה מיי על כוונתה לשלב בחוק ההסגרה חסם פורום, כדי להגביר את שקיפותו של הליך ההסגרה ולהשיב את האמון הציבורי והפרלמנטרי בהסדרי ההסגרה.³⁴ חסם הפורום, כפי שנקבע בחוק ההסגרה 2013, מאפשר לבתי-המשפט לאסור הסגרה אם חלק משמעותי מהפעילות העבריינית התרחש בבריטניה, ושיקולי צדק – כגון מקום הימצאם של העדים וקשריו של עובר העברה לבריטניה – מורים כי יש להימנע מהסגרה. אולם אם רשויות התביעה בבריטניה מצהירות כי אין בכוונתן להעמיד את אותו אדם לדין בבריטניה, אי-אפשר לאסור את ההסגרה. ה-NGOs ביקרו את נוסחו זה של חסם הפורום כחסר שיניים וכמוטה לטובת הסגרה,

.24 Nov. 2011, Parl Deb HC (2011) col. 153WH & 172WH (UK) 29
 Ian Drury, *An Affront to British Justice: Cameron Attacks McKinnon Hypocrites*, DAILY MAIL (July 19, 2009) 30
 .12 July 2006, Parl Deb HC (2006) col. 1419 (UK) 31
 HOME OFFICE 2012, לעיל ה"ש 25. 32
Put Babar Ahmad on Trial in the UK (Nov. 10, 2011), <https://petition.parliament.uk/archived/petitions/885> 33
 .16 Oct. 2012, Parl Deb HC (2012) col. 165 (UK) 34

מאחר שהוא מאפשר לבתי-המשפט להביא בחשבון רק שיקולי צדק ספציפיים, ומקנה כוח וטו לרשויות התביעה.³⁵

בסיכומו של דבר, המחלוקת בנושא חסם הפורום משקפת קו שסע ברור: מצד אחד ניצבים שחקנים המבקשים להפוך את ההסגרה לקלה יותר בשם היעילות של אכיפת החוק ושל המאבק בפשיעה; ומצד אחר ניצבים אלה המבקשים להגן על אזרחים בריטים מפני מערכות משפט זרות באמצעות הערמת קשיים בפני ההסגרה.

2. תפקידה של הרשות המבצעת בהליך ההסגרה

ההסגרה נתפסת באופן מסורתי כמעשה ריבוני, שבו המילה האחרונה שמורה לרשות המבצעת. במסגרת חקיקת ההסגרה הקודמת של בריטניה היה שר הפנים יכול בסופו של דבר לא להורות על הסגרת האדם המבוקש, בהתבסס על כל נסיבה רלוונטית. הרפורמה שנעשתה בחוק ההסגרה בשנת 2003 ביקשה, בין היתר, להגביל את תפקידה של הרשות המבצעת בהליך ההסגרה ולהגדיל את תפקידה של הרשות השופטת, על-מנת להאיץ את ההליך ו"לעקור את התפיסה שלפיה החלטות [בענייני ההסגרה] מתקבלות מסיבות פוליטיות או מושפעות משיקולים פוליטיים".³⁶ לאחר הרפורמה אין לשר הפנים מעורבות בהסגרה הנעשית באמצעות צו ההסגרה האירופי. בהסגרה למדינות מחוץ לאיחוד האירופי שר הפנים יכול לשקול סוגיות ספציפיות המערבות שיקול-דעת מוגבל, וכן יכול לשקול שיקולי זכויות אדם אשר עלו לאחר השלמת הליך ההסגרה. סמכות אחרונה זו עוררה מחלוקת, משום שהיא מאפשרת לשר הפנים למנוע ביצועה של ההסגרה שאושרה על-ידי בית-המשפט. המצדדים בעמדת אכיפת החוק, המעוניינים להקל את הליכי ההסגרה, קראו לצמצם עוד יותר את מעורבותה של הרשות המבצעת בהליכי ההסגרה. לעומת זאת, תומכי העמדה הפופולרית – NGOs ופוליטיקאים – קראו לשמור על תפקידה של הרשות המבצעת כאיוון לכוח השיפוטי באופן המגן על אזרחים בריטים.

(א) עמדת אכיפת החוק

עמדת אכיפת החוק, השואפת להסדרי ההסגרה יעילים, קיבלה תמיכה חזקה מוועדת בייקר, שהורכבה כאמור ממשפטנים. הוועדה המליצה שמעורבותו של שר הפנים תצומצם עוד יותר: בתי-המשפט, ולא שר הפנים, הם שיכריעו בסוגיות של זכויות אדם המתעוררות בסוף הליך ההסגרה. הדבר יאפשר לבתי-המשפט לשלוט באופן מלא בהליך ההסגרה; להאיץ את ההליך הזה, המועד לעיכובים משמעותיים; ולהפוך אותו ללא-פוליטי באופן מובהק.³⁷ לדידו של סקוט בייקר, יושב-ראש הוועדה, האצת הליך ההסגרה באמצעות צמצום מעורבותה של הרשות המבצעת "עולה בקנה אחד עם הכיוון שאליו נעה ההסגרה בשנים האחרונות. בעוד שבתחילה

35 SELECT COMMITTEE ON EXTRADITION LAW – UK LAW AND PRACTICE, לעיל ה"ש 26, בעמ' 49–47.

36 SELECT COMMITTEE ON EXTRADITION LAW – ORAL AND WRITTEN EVIDENCE, לעיל ה"ש 23, בעמ' 632.

37 HOME OFFICE 2011, לעיל ה"ש 9, בעמ' 291–292.

הייתה ההסגרה החלטה פוליטית לגמרי, כיום היא עברה הרבה יותר לתחומם של בתי- המשפט.³⁸

שחקנים נוספים מתחום אכיפת החוק ביטאו העדפה דומה לתפקיד מופחת של שר הפנים, והדגישו את הצורך להפוך את ההסגרה להליך שיפוטי. שופטי הסגרה, המיוצגים על-ידי Chief Magistrate's Office, טענו כי ההליך השיפוטי של ההסגרה כבר מכיל הגנות מפני תוצאות לא- צודקות, וכי מעורבות של שר הפנים עלולה ליצור עלויות נוספות ולגרור עיכובים בלתי- נחוצים.³⁹ שירות התביעה של הכתר טען כי מעורבות פחותה של הרשות המבצעת תזרוז את ההסגרה ותפחית את מורכבותה מבלי לפגוע בהגנות המוקנות לאדם המבוקש.⁴⁰

(ב) העמדה הפופולרית

השחקנים המבטאים את העמדה הפופולרית טענו כי לשר הפנים צריך להיות תפקיד בהליך ההסגרה. מבחינת ה-NGOs, תפקיד זה של השר ימנע את הפיכת הליך ההסגרה לחותמת גומי המאשרת באופן אוטומטי את בקשות ההסגרה של מדינות זרות. ארגון ליברטי, למשל, טען כי השופט יכול לגבש את העובדות שבתיק ההסגרה, אולם שיקול-הדעת של שר הפנים מהווה אמצעי הגנה חשוב על-מנת "להבטיח שהסגרה לא-צודקת לא תצא לפועל, חרף ממצאיו הקודמים של בית-המשפט".⁴¹

חברי פרלמנט טענו באופן דומה נגד ריקון סמכותו של שר הפנים, ודחו את תפיסת ההסגרה כהליך שיפוטי טהור. חבר הפרלמנט Sir Menzies Campbell (ליברל-דמוקרטים) טען כי תפיסה זו "שוגגה בהבנת המהות של הסגרה... הסגרה היא בראש ובראשונה עניין דיפלומטי. היא נהפכת לעניין שיפוטי, ובסופו של דבר היא פוליטית".⁴² חבר הפרלמנט Dominic Grieve סיכם את האווירה הציבורית, אשר הפוכה לטענתו מן המגמה הקיימת לעבר הסגרה פשוטה ומהירה יותר: "בעוד המגמה היא לעבר הוצאת הרשות המבצעת מתהליך קבלת ההחלטות... הדרישה הציבורית... היא ככיוון ההפוך. הציבור רוצה התערבות של הרשות המבצעת כאשר הוא חש כי זו עשויה לתקן במידת-מה מצב שנתפס כלא-הוגן".⁴³

בעוד שוועדת בייקר, שהורכבה כזכור ממשפטנים, ביקשה לצמצם את סמכותו של שר הפנים, הוועדה הפרלמנטרית המשותפת לזכויות אדם לא תמכה בשינוי כלשהו.⁴⁴ אולם בשנת

38 SELECT COMMITTEE ON EXTRADITION LAW – ORAL AND WRITTEN EVIDENCE, לעיל ה"ש 23, בעמ' 71.

39 שם, בעמ' 246.

40 שם בעמ' 314, 325.

41 JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, THE HUMAN RIGHTS IMPLICATIONS OF UK EXTRADITION POLICY, 2010–2012, HC 767-I, at 25 (UK), <https://bit.ly/3qCjXg>; JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, 2011, HC HUMAN RIGHTS, IMPLICATIONS OF UK EXTRADITION POLICY – WRITTEN EVIDENCE, 2011, JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS : (להלן: HL at 118 (UK), <https://bit.ly/2Y1IWxW> (2011, HL).

42 24 Nov. 2011, Parl Deb HC (2011) col. 167WH (UK).

43 HOME AFFAIRS COMMITTEE 2012, לעיל ה"ש 27, בעמ' 66–67.

44 JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS 2011, HC לעיל ה"ש 41, בעמ' 54.

2013 תוקן חוק ההסגרה באופן שהוציא את ענייני זכויות האדם מסמכותו של שר הפנים, בהתאם להמלצתה של ועדת בייקר. שרת הפנים קיבלה את טיעון הוועדה שלפיו צמצום סמכותו של השר יקל את ניהול תיקי ההסגרה ללא עיכובים מיותרים וכן ימנע לחצים פוליטיים.⁴⁵ אכן, ייתכן ששרת הפנים בחרה לצמצם את מעורבותה בענייני הסגרה בעקבות הלחצים הכבדים שהופעלו עליה למנוע את הסגרתו של גרי מקינן.

3. צו המעצר האירופי

צו המעצר האירופי מזרז ומייעל את ההסגרה בין מדינות האיחוד האירופי. מבחינת המבקרים, "ערוץ מהיר להסגרה המתבסס על נוחות ויעילות מנהליות הוא נטול צדק".⁴⁶ הצו האירופי העלה כמה חששות של פגיעה בצדק. אחד מהם נגע בפליליות כפולה – אחת ההגנות המסורתיות מפני הסגרה. על-פי עיקרון זה, אדם יוסגר למדינה זרה רק אם המעשה שעשה נחשב פלילי גם במדינה המסגירה. אולם צו המעצר האירופי ביטל את הדרישה לוודא פליליות כפולה בנוגע לשלושים ושתיים עברות המוגדרות באופן רחב, לרבות רצח, טרור, שחיתות, גזענות וקסנופוביה. לדעת המצדדים בעמדה הפופולרית – פוליטיקאים ו-NGOs – ביטול הדרישה פתח את הדלת לעיוותי דין במצבים שבהם ההסגרה נדרשת בגין עברה שאינה מהווה פשע בבריטניה. ועדת הפנים של בית-הנבחרים הביעה דאגה מפני "שחיקת ההגנה של פליליות כפולה... והאופי הלא-מוגדר של שלושים ושתיים קטגוריות העברות שיהיו פטורות מדרישת הפליליות הכפולה".⁴⁷ ארגון ליברטי טען כי "אף שבמבט ראשון נראה כי אין בעיה להסגיר מישהו שביצע 'רצח', אנחנו עשויים לחשוב אחרת אם חוקי המדינה האחרת מגדירים רצח ככולל הפלה".⁴⁸ אולם ועדת בייקר, המייצגת את עמדת אכיפת החוק, גרסה כי ביטול כלל הפליליות הכפולה אינו מעורר קשיים. הוועדה העניקה עדיפות לשיתוף-הפעולה נגד פשיעה, ולא ייחסה משקל לשונות הסטנדרטים המשפטיים בין מדינות:

אנחנו מכירים בכך שלא התרחשה הרמוניזציה של המשפט הפלילי בין מדינות האיחוד האירופי, ושקיימים הבדלים משמעותיים במשפט הפלילי של המדינות החברות, אולם המגמה צריכה להיות לעבר שיתוף-פעולה גדול יותר במלחמה בפשע. מגמה כזו משרתת את האינטרס הציבורי ומחזקת את שלטון החוק: אין זה רצוי מבחינת הסדר הטוב בתוך המדינה וברמה הבין-לאומית שפשע לא יוביל להשתת עונש כתוצאה מחציית גבולות של העברייני.⁴⁹

45 JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS 2011, HL 632–631, בעמ' 873.
 46 Anita Coles, *Extradition Without Justice*, THE GUARDIAN (July 16, 2009), <https://bit.ly/2M7Tt8b>.
 47 HOME AFFAIRS COMMITTEE, EXTRADITION BILL, 2002–2003, HC 138-I, at 5 (UK), <https://bit.ly/39Pcq7Y>.
 48 Coles, לעיל ה"ש 46.
 49 HOME OFFICE 2011, לעיל ה"ש 9, בעמ' 189.

חששות נוספים ביחס לצו המעצר האירופי נגעו בסטנדרטים המשפטיים השונים בין מדינות האיחוד האירופי ובשונות הקיימת ביניהן בכיבוד זכויות אדם. בחלק ממדינות האיחוד, כך נטען, תנאי המאסר קשים: תאים עלולים להיות צפופים או מטונפים, ואסירים חשופים ליחס קשה מצד סגל הכלא או מצד אסירים אחרים. עוד נטען כי חלק ממדינות האיחוד אינן מבטיחות את הזכות למשפט הוגן – למשל, בכך שהן מחזיקות את האדם המוסגר במעצר קדם-משפט לתקופה ארוכה או בכך שהן מאפשרות שימוש בראיות שהושגו באופן בעייתי.⁵⁰ ועדת בייקר, שביטאה את עמדת אכיפת החוק התומכת בהסגרה, ביטלה חששות אלה כמוגזמים לנוכח "האקלים של אמון הדדי השורר בין מדינות האיחוד האירופי החושבות באופן דומה, ובהינתן מוסדותיהן הדמוקרטיות ומחויבותן הברורה לקיים את הזכויות והחירויות הנכללות באמנה האירופית לזכויות אדם". לפיכך, טענה הוועדה, יהיה זה הולם "לצאת מנקודת-הנחה שהסגרה למדינה חברה באיחוד האירופי לא תביא לידי הפרה של זכויות אדם". הוועדה אומנם הכירה בכך ש"אין להניח כמובן מאליה את אמון הציבור במערכות משפט זרות", אולם סברה כי "המדינות החברות אינן צריכות לפחד מההבדלים בין מערכות המשפט שלהן, וכי הבדלים אלה אינם מצדיקים סירוב לשתף פעולה". בסיכומו של דבר קבעה הוועדה כי חוק ההסגרה – אשר דורש כי ההסגרה תעלה בקנה אחד עם האמנה האירופית לזכויות אדם – מעניק הגנה מספקת מפני הפרת זכויות במדינות האיחוד האירופי.⁵¹ ראש הוועדה, סקוט בייקר, טען כי הביקורת על צו המעצר האירופי נובעת מאתנוצנטריות, קרי, מהנטייה "במדינה הזו לחשוב שהמערכת שלנו היא הטובה ביותר, ולכן כל מי שעושה משהו שונה – טועה".⁵² שירות התביעה של הכתר, המייצג אף הוא את עמדת אכיפת החוק, טען באופן דומה כי אין תחליף ממשי להסתמכות על יושרן ויושרתן של המדינות המבקשות את ההסגרה. שירות התביעה ציין עוד כי צו המעצר האירופי "שיפר את הסדרי ההסגרה בין חברות האיחוד האירופי והגביר את שיתוף-הפעולה ביניהן".⁵³ שירות התביעה של סקוטלנד (Crown Office and Procurator Fiscal Service) טען באופן דומה כי "אין ספק שייסודו והפעלתו של צו המעצר האירופי הובילו למערכת יעילה יותר ומהירה הרבה יותר של הסגרת מבוקשים בין חברות האיחוד האירופי".⁵⁴ איגוד מפקדי המשטרה (Association of Chief Police Officers) הצביע על התועלת שצו המעצר האירופי הביא למשטרה: "זו דרך מהירה ויעילה יותר לנהל את העניינים".⁵⁵ אכן, הצו נהפך ל"נשק חיוני" מבחינת המשטרה.⁵⁶ The Law Society of England

50 JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS 2011, HL לעיל ה"ש 41, בעמ' 188–193.
 51 HOME OFFICE 2011, לעיל ה"ש 9, בעמ' 137–138, 193.
 52 SELECT COMMITTEE ON EXTRADITION LAW – ORAL AND WRITTEN EVIDENCE לעיל ה"ש 23, בעמ' 58.
 53 שם, בעמ' 314, 322.
 54 HOME OFFICE 2012, לעיל ה"ש 25.
 55 שם.
 56 HOME AFFAIRS COMMITTEE, PRE-LISBON TREATY EU POLICE AND CRIMINAL JUSTICE MEASURES: THE UK'S OPT-IN DECISION, 2013–2014, HC 615-I, at 6 (UK), <https://bit.ly/3qJKSHX>.

and Wales הצביעה על ההישגים המשמעותיים של הצו בזירוז הליך ההסגרה, וטענה כי "אמון הדדי פירושו קבלת ההבדלים בין המדינות החברות"⁵⁷. שחקנים אחרים, לעומת זאת, דחו את רעיון האמון ההדדי וקבלת ההבדלים. הם ביטאו את החשש כי "אזרחים בריטים יועמדו לדין... במדינות עם סטנדרטים משפטיים נמוכים מאלה של בריטניה"⁵⁸, וכי "כל האמונות הבריטיות המסורתיות בהגנת חירויות האזרח עפו דרך החלון"⁵⁹. הוועדה המשותפת לזכויות אדם, שהינה גוף פוליטי, ביטאה גם היא דאגה ברוח זו:

חשוב לאזן את הצורך להחזיר עבריינים למדינה שבה נעשה הפשע מול הצורך לכבד את זכויותיהם של האנשים שהסגרתם מתבקשת. ברוח שלנו אנחנו מדגישים כמה תחומים שבהם הגנת זכויותיהם של אנשים אלה מצויה לדעתנו באופן משמעותי מתחת לסטנדרט שאזרח בריטי מצפה לו. הדבר נובע באופן חלקי מהליך ההסגרה המהיר שהוכנס בחוק ההסגרה 2003, כולל צו המעצר האירופי, ומהשונויות בהגנת זכויות האדם ברחבי האיחוד האירופי.⁶⁰

ה-NGOs טענו כי סעיף זכויות האדם הקיים בחוק ההסגרה אינו אפקטיבי. בפועל, לטענתם, בתי-המשפט בבריטניה אינם מעוניינים להשתמש בסעיף זה מחשש שהם יפגעו ברעיון הבסיסי של הכרה הדדית בבקשות הסגרה בין מדינות האיחוד. לדעת ה-NGOs, הדבר יוצר סכנה שזכויות האדם ייפכו לתיאורטיות בלבד, כמעין אשליה. הארגונים הציעו לפיכך לתקן את סעיף זכויות האדם באופן שיחזק את האפקט שלו. עוד טענו הארגונים כי על האיחוד האירופי לבנות את האמון ההדדי הנחוץ לצו המעצר האירופי באמצעות יצירת סטנדרטים מינימליים לזכויות נאשמים ברחבי האיחוד.⁶¹

פוליטיקאים מסוימים טענו כי המקרה של Andrew Symeou ממחיש כיצד החתירה של האיחוד האירופי להסגרה מהירה ויעילה יוצרת תוצאות לא-צודקות. Symeou, אזרח בריטי, הוסגר ליוון בשנת 2009, שם בילה שנת מאסר בתנאים קשים, ובסופו של דבר זופה. לדעת חבר הפרלמנט Dominic Raab (שמרנים), ניסיון זה מראה כי ההנחה שברחבי אירופה קיימים סטנדרטים הולמים היא "כזב ומרמה". לדעתו, "יהיה זה תמים ונמהר" להאמין שמערכות המשפט ותנאי הכליאה ברחבי אירופה ישתפרו עם הזמן, כפי שטוענים חסידיו של צו המעצר האירופי. לדעת חבר הפרלמנט Nick de Bois (שמרנים), המקרה של Symeou מראה כיצד צו המעצר האירופי מקריב את זכויות האדם הבסיסיות על מזבח היעילות והפרוצדורה.⁶²

57 HOME OFFICE 2012, לעיל ה"ש 25.
 58 Rosa Prince, *Hundreds of Britons Will Be Extradited for Minor Crimes Under New Rules*, THE TELEGRAPH (Aug. 17, 2009), <https://bit.ly/3qFFipO>.
 59 Christopher Booker, *EU Extradition Treaty Means British Law No Longer Protects Us*, THE TELEGRAPH (Aug. 8, 2009), <https://bit.ly/3ivxrbH>.
 60 JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS 2011, HC, לעיל ה"ש 41, בעמ' 7.
 61 HOME OFFICE 2011, לעיל ה"ש 9, בעמ' 130–131; SELECT COMMITTEE ON EXTRADITION LAW ; 131–130, בעמ' 886.
 62 – ORAL AND WRITTEN EVIDENCE, לעיל ה"ש 23, בעמ' 24 Nov. 2011, Parl Deb HC (2011) col. 148WH, 149WH & 183WH (UK)

בסיכומו של דבר, המחלוקת סביב צו המעצר האירופי מראה קו שסע ברור. שחקנים המייצגים את עמדת אכיפת החוק שמו בראש סדר העדיפויות את מהירותה ויעילותה של ההסגרה, ולמען מטרה זו היו מוכנים לתת אמון במערכות משפט זרות ולהניח כי הן יגנו באופן הולם על זכויות המוסגרים. לעומתם, פוליטיקאים ו-NGOs סירבו לתת אמון כזה, וביקשו להגן על אזרחים בריטים מפני הסטנדרטים הנמוכים, לדעתם, של מערכות המשפט בחלק ממדינות האיחוד.

4. אמנת ההסגרה ארצות-הברית–בריטניה

בלב המחלוקת סביב אמנת ההסגרה ארצות-הברית–בריטניה משנת 2003 עמד הנטל הראייתי השונה שהוטל על שתי המדינות: האמנה דרשה מבריטניה להגיש ראיות המקימות probable cause כתמיכה בבקשת הסגרה המוגשת לארצות-הברית; לעומת זאת, על-פי חוק ההסגרה 2003, בקשות אמריקאיות להסגרה מבריטניה צריכות להראות חשד סביר (reasonable suspicion) לביצוע העברה.⁶³ עד כמה ההבדל בין שני הסטנדרטים הראייתיים הללו משמעותי? האם הוא יוצר חוסר איזון בעייתי באמנה? דעות שונות נשמעו בסוגיה זו. המבקרים טענו כי האמנה לוקה בהטיה, שכן היא דורשת פחות מארצות-הברית ובכך פוגעת באזרחים בריטים, העלולים להיות מוסגרים על בסיס ראיות מעטות או ללא ראיות כלל. ביקורת זו באה מכיוונם של פוליטיקאים ו-NGOs, אשר טענו לחוסר הוגנות ותבעו הגנות טובות יותר לאזרחים בריטים. חבר הפרלמנט בוריס ג'ונסון (שמרנים) טען כי "אזרח בריטי עלול להישאב כמו מגנט-על לאמריקה ללא כל בחינה של הראיות... בעוד שהאמריקאים לעולם לא יניחו לזה לקרות לאזרח שלהם. זאת הבעיה הבסיסית. אנחנו נכשלים בהגנה על אזרחינו".⁶⁴ Jago Russell, מארגון Fair Trials, גרס כי "לא צריך להתאמץ כדי להבחין שיש באמנה הגנה אשר קיימת בהסגרה מארצות-הברית אך אינה קיימת בכיוון ההפוך, וזה משהו שהציבור הבריטי ער לו ורואה אותו כלא-הוגן".⁶⁵

טיעונים אלה התקבלו על דעת הגופים הפוליטיים שבחנו את הסדרי ההסגרה של בריטניה. ועדת הפנים של בית-הנבחרים הסבירה כי "קיימות חוות-דעת משפטיות מכובדות שלפיהן בפועל יש הבדל מועט בלבד או אין כל הבדל בין מבחני ה-probable cause וה-reasonable suspicion. עם זאת, חוסר האיזון במינוח באמנה, אשר קובעת מבחן [ראייתי] להסגרה מארצות-הברית אך לא להסגרה מבריטניה, יצר בתודעה הציבורית רושם של חוסר הגינות, וברמה המעשית הוא נותן לאזרחים אמריקאים את הזכות לשימוע שבו מבססים probable cause, בעוד מאזרחים בריטים זכות זו נשללת... הוועדה ממליצה לפיכך לממשלה לשאת ולתת מחדש על אמנת ההסגרה ארצות-הברית–בריטניה, כדי לקבוע שדרישות המידע יהיו זהות בשני תחומי השיפוט".⁶⁶ הוועדה המשותפת לזכויות אדם המליצה באופן דומה לשאת ולתת

63 האמנה עצמה לא ציינה מהו הנטל הראייתי המוטל על ארצות-הברית בבקשות הסגרה שהיא מפנה לבריטניה.

64 12 July 2006, Parl Deb HC (2006) col. 1432 (UK)

65 HOME AFFAIRS COMMITTEE 2012, לעיל ה"ש 27, בעמ' 6.

66 שם, בעמ' 7.

מחדש על האמנה, על-מנת להגדיל את נטל ההוכחה הנדרש לשם הסגרת אזרחים בריטים לארצות-הברית.⁶⁷

בניגוד לכך, שחקנים המייצגים את עמדת שלטון החוק דחו את הטענה בדבר חוסר איזון ראייתי בלתי-הולם. ה־Solicitor-General טען כי "הדדיות מדויקת בין שתי מערכות משפט היא כמעט בלתי-אפשרית להשגה... [אולם] אף שהגישות [הראייתיות] אינן שקולות לגמרי, הן שקולות באופן רחב".⁶⁸ Baroness Scotland, השרה לענייני המשפט הפלילי במשרד הפנים, הרחיקה לכת עוד יותר וטענה כי "הדדיות מושלמת מעולם לא אפיינה את הסדרי ההסגרה שלנו".⁶⁹ ועדת בייקר סברה כי ההבדל בין מבחני ה־probable cause וה־reasonable suspicion הוא חסר משמעות, שכן בשני המבחנים יש להראות בסיס אובייקטיבי לחשד בדבר ביצוע עברה.⁷⁰ שופטי ההסגרה ב־Westminster Magistrates' Court סיכמו באופן דומה כי "ההבדל הוא אקדמי וסמנטי בלבד".⁷¹

אבל האמת נחשפה בסופו של דבר. הביקורת שנמתחה על האמנה לא נבעה מהדקויות של ההסכם, אלא מ"העדר אמון ציבורי במערכת המשפט הפלילי האמריקאית".⁷² גם ועדת בייקר וגם הוועדה המיוחדת של בית-הלורדים בעניין חוק ההסגרה ציינו כי רבים מהעדים שהופיעו לפניו התמקדו ב"היבטים של מערכת המשפט האמריקאית שהפכו לדעתם את ההסגרה לבלתי-הולמת או ללא-צודקת".⁷³ ביקורות אלה באו מפוליטיקאים ומ-NGOs אשר מדדו את מערכת המשפט האמריקאית בסטנדרטים בריטיים ומצאו כי היא פגומה. אחת הביקורות נגעה בתקופות המאסר הממושכות הנגזרות על מורשעים. חבר הפרלמנט Dominic Grieve (שמרנים) טען כי מדיניות הענישה המחמירה "יכולה להיראות לא-מידתית בסטנדרטים אירופיים ובריטיים".⁷⁴ היו שהביעו חשש ממספרם הגבוה של התיקים המסתיימים בעסקות-טיעון. עסקות-טיעון נעשות גם במערכת המשפט הבריטית, אולם המבקרים טענו כי במערכת האמריקאית מספר עסקות-הטיעון מופרז, והן מושגות תחת לחץ, "באופן המאלץ אנשים שעשויים להיות חפים מפשע להודות באשמה", לדברי חבר הפרלמנט David Davis (שמרנים).⁷⁵ ביקורת נוספת נמתחה על תנאי הכליאה הקשים בארצות-הברית. חבר הפרלמנט Douglas Hogg (שמרנים) טען כי בתי-הכלא האמריקאיים הם "מזעזעים... עלבון לציוויליזציה".⁷⁶

מאפיינים נוספים של מערכת המשפט האמריקאית שבוקרו היו "נלהבות-היתר של התובעים האמריקאים" ו"סמכות השיפוט האקסטרטוריאליה המופרזת", אשר פעמים רבות

67 JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS 2011, HC לעיל ה"ש 41, בעמ' 52.
 68 12 July 2006, Parl Deb HC (2006) col. 1412 (UK)
 69 16 Dec. 2003, Parl Deb HL (2003) col. 1063 (UK)
 70 HOME OFFICE 2011, לעיל ה"ש 9, בעמ' 242.
 71 HOME OFFICE 2012, לעיל ה"ש 25.
 72 HOME AFFAIRS COMMITTEE 2012, לעיל ה"ש 27, בעמ' 60.
 73 SELECT COMMITTEE ON EXTRADITION LAW – UK ; 254, בעמ' 9, לעיל ה"ש 9, בעמ' 254 ;
 74 LAW AND PRACTICE, לעיל ה"ש 26, בעמ' 99.
 75 HOME AFFAIRS COMMITTEE 2012, לעיל ה"ש 27, בעמ' 60.
 76 16 Oct. 2012, Parl Deb HC (2012) col. 171 (UK)
 12 July 2006, Parl Deb HC (2006) col. 1440 (UK)

מבוססת על קשר קלוש לארצות-הברית.⁷⁷ לפי Isabella Sankey מארגון ליברטי, ארצות-הברית עלולה לטעון כי יש לה סמכות שיפוט בהתבסס על "דבר קטן דוגמת מחשב שמשמשים בו עם שרת אמריקאי".⁷⁸ נקודה זו הומחשה באמצעות המקרה של Babar Ahmad, אשר הואשם על-ידי ארצות-הברית בתמיכה בטרור באמצעות אתר מרשתת שהפעיל בבריטניה. הרשויות האמריקאיות טענו כי יש להן סמכות שיפוט משום שאחד השרתים שאירחו את האתר ממוקם בארצות-הברית. המבקרים טענו כי תפיסה כה רחבה של סמכות שיפוט היא בלתי-הולמת, ואף מסוכנת לנוכח האופי העונשי המחמיר של מערכת המשפט האמריקאית.⁷⁹ GC100 – אגודה של יועצים משפטיים בחברות מסחריות – מתחה ביקורת דומה על "האופי המחמיר של המערכת האמריקאית", ובפרט על "השימוש האגרסיבי במשפט הפלילי ובהליך הפלילי" ככלים לרגולציה עסקית.⁸⁰ לבסוף, הוועדות הפרלמנטריות וה-NGOs טענו כי האמנה ה"לא-הוגנת בבירור" אינה מגינה כראוי על האינטרסים של אזרחים בריטים, ובכך יוצרת דאגה ציבורית וגורמת לאובדן האמון בהסדרי ההסגרה של בריטניה.⁸¹ אולם ועדת המשפטנים של בייקר ביטלה טענות אלה והביעה אמון במערכת המשפט האמריקאית:

היסטוריית ההסגרה בין ארצות-הברית לבריטניה אינה מספקת בסיס למסקנה שאנשים המוחזרים [לארצות-הברית] נחשפים בדרך-כלל ליחס לא-הוגן... ארצות-הברית היא דמוקרטיה מבוססת-זכויות, שבה לנאשמים יש הגנות המעוגנות בחוקה על-מנת להבטיח שהם יוכלו להשתתף באופן אפקטיבי במשפט פלילי שנערך באופן הוגן: הסגרה מבריטניה לארצות-הברית מתקיימת על רקע הגנה זו.⁸²

באופן ספציפי יותר, השחקנים המייצגים את עמדת אכיפת החוק ביקשו להפריך את הטענות בנוגע לסמכות השיפוט הרחבה של ארצות-הברית. סקוט בייקר טען כי סמכות השיפוט האמריקאית "אינה מופרות כפי שאנשים חושבים. בימינו, עם המרשתת וכולי, מדינות צריכות לפרוש את זרועותיהן באופן רחב יותר מבעבר".⁸³ Anand Doobay, חבר נוסף בוועדת בייקר, טען כי תפיסת סמכות השיפוט הרחבה של ארצות-הברית פשוט שונה מהתפיסה הבריטית – "הם פשוט מקבלים החלטה שאנחנו עצמנו לא היינו מקבלים".⁸⁴ עורך-דין אחר טען כי

HOME AFFAIRS COMMITTEE 2012, לעיל ה"ש 27, בעמ' 11.	77
SELECT COMMITTEE ON EXTRADITION LAW – ORAL AND WRITTEN EVIDENCE, לעיל ה"ש 23, בעמ' 238.	78
שם, בעמ' 37.	79
HOME OFFICE 2012, לעיל ה"ש 25.	80
HOME AFFAIRS COMMITTEE 2012, לעיל ה"ש 27, בעמ' 12; SELECT COMMITTEE ON EXTRADITION LAW – ORAL AND WRITTEN EVIDENCE, לעיל ה"ש 23, בעמ' 226; 12 July 2006, Parl Deb HC (2006) col. 1396, 1445–1446 (UK).	81
HOME OFFICE 2011, לעיל ה"ש 9, בעמ' 252.	82
HOME AFFAIRS COMMITTEE 2012, לעיל ה"ש 27, בעמ' 29.	83
SELECT COMMITTEE ON EXTRADITION LAW – ORAL AND WRITTEN EVIDENCE, לעיל ה"ש 23, בעמ' 64.	84

לתובעים האמריקאים יש מימון רב יותר מאשר לעמיתיהם הבריטים, ולכן קל להם יותר לטפל בתיקים המתפרשים על כמה מדינות.⁸⁵ Lord Brown of Eaton-under-Heywood, הנשיא לשעבר של בית המשפט העליון הבריטי, טען כי הליכי הסגרה המבוססים על אמון הדדי מחייבים את הצדדים לקבל הבדלים משפטיים ותרבותיים בין מערכות המשפט. "באופן טבעי אנחנו חושבים שמערכת המשפט הפלילי שלנו היא הטובה ביותר, אבל איננו יכולים להתעקש שכל המדינות האחרות ילכו בעקבות הפרוצדורות שלנו".⁸⁶ דברים אלה מבטאים דחייה ישירה של הרגשות האתנוצנטריים המזינים את ההתנגדות להסגרה.

בסיכומו של דבר, גם הוויכוח על אמנת ההסגרה ארצות-הברית-בריטניה ממחיש היטב את קיומם של שני מחנות מנוגדים: בעוד שהמצדדים בעמדת אכיפת החוק לא ראו בעיה אינהרנטית בקיומם של סטנדרטים משפטיים שונים בכל אחת משתי המדינות, פוליטיקאים ו-NGOs הביעו חוסר אמון במערכת המשפט הזרה, אשר לדעתם אינה עומדת בסטנדרטים המקומיים.

ה. סיכום

הסגרה היא אחד הכלים הוותיקים והחשובים של שיתוף-פעולה בין-לאומי באכיפת החוק. בשנים האחרונות, כתוצאה מהקלות הגוברת של תנועה בין מדינות והעלייה בהיקף הפשע חוצה הגבולות, גברה עוד יותר חשיבותו של כלי זה. מדינות מבקשות לפיכך להפוך את ההסגרה למהירה ויעילה יותר, ולצמצם את ההגנות והסייגים שהליך ההסגרה כולל באופן מסורתי. עד כה לא בחנו חוקרים את התגובה הציבורית על מגמה זו של הקלת ההסגרה. למעשה, אנו יודעים אך מעט על הפוליטיקה הפנימית של ההסגרה.⁸⁷

מאמר זה מתחיל למלא את החסר באמצעות ניתוח מעמיק של הוויכוח הפוליטי הפנימי שהתנהל בבריטניה על-אודות הסדרי ההסגרה – ויכוח הממחיש כיצד שיתוף-פעולה בין-לאומי נגד פשיעה עלול להיתקל בהתנגדות ציבורית חריפה. חברים בקהילת אכיפת החוק בבריטניה תמכו בהסרת חסמים המקשים הסגרה ובהפיכת ההליך ליעיל יותר ולפוליטי פחות. בעיניהם, הבדלים בין מדינות בסטנדרטים המשפטיים ובפרקטיקות המשפטיות אינם אמורים להוות מכשול בפני שיתוף-הפעולה במאבק נגד פשיעה. לעומת זאת, פוליטיקאים ו-NGOs בריטיים רבים ייחסו להבדלים אלה חשיבות רבה. הם סברו כי אזרח בריטי צריך להישפט בבית – בבריטניה – ולא על-ידי מערכת משפט זרה שאינה עומדת בסטנדרטים הבריטיים. הסיסמה "צדק בריטי לאזרחים בריטים" מקפלת בתוכה את הרגשות הלאומניים המזינים את תפיסת ההסגרה כאיום – איום אשר הולך וגובר ככל שהפיקוח של הדרג הפוליטי על הליכי ההסגרה הולך ומצטמצם. מחקר עתידי עשוי לבדוק אם דינמיקה מקוטבת דומה מאפיינת את הפוליטיקה של ההסגרה במדינות נוספות. סביר שאכן כך הדבר – אם הסגרה נתקלת בהתנגדות

85 שם, בעמ' 370.

86 16 Sept. 2015 Parl Deb HL (2015) col. 269 (UK).

87 Magnuson, לעיל ה"ש 1, בעמ' 843.

כה עזה בבריטניה, שהינה מדינה המחויבת לשלטון החוק ולמלחמה בפשיעה, יש להניח שהיא מעוררת תגובות שליליות גם במדינות אחרות.

למחקר זה יש השלכות חשובות לגבי עתידם של המאמצים הבין-לאומיים נגד פשיעה. שיתוף-פעולה מוצלח בין מדינות מחייב בדרך-כלל תמיכה ציבורית: למדינות קשה לשתף פעולה כאשר הציבור מתנגד לכך.⁸⁸ הניתוח הנוכחי מראה כי התמיכה הציבורית בהסגרה היא רופפת מכפי שהיינו מצפים, וכי המגמה הנוכחית של זירווי הליכי הסגרה עלולה להיתקל בהתנגדות פוליטית פנימית. רשויות אכיפת החוק עלולות להיווכח שמאמצייהן לקדם את שיתוף-הפעולה מסוכלים בשל החרדות של הציבור ושל הפוליטיקאים – חרדות אשר זוכות בביטוי הולך וגובר בעידן הנוכחי של לאומנות גואה.

כיצד אם כן ניתן להגביר את האמון הציבורי בהסגרה תוך מניעת הפוליטיזציה של ההליך? לשאלה זו אין תשובות קלות. ניתן אולי לקבל השראה מהניסיון העשיר בתחום הסחר: גם סוג זה של שיתוף-פעולה בין-לאומי מעורר מחלוקת פנימית, אולם למרות המחלוקת הפוליטית הצליחו ממשלות לחולל ליברליזציה של מדיניות הסחר שלהן, חתמו על מספר רב של הסכמי סחר והאצילו סמכות למוסדות סחר בין-לאומיים.⁸⁹ משטר הסחר הבין-לאומי מראה כי אכן ניתן לקדם שיתוף-פעולה חרף הרגישות והדאגה הציבוריות, ואותו איזון עדין יש לערוך גם בתחום ההסגרה. לקח אחד מתחום הסחר נוגע בחשיבות של "מכירת" ההסכם הבין-לאומי לציבור בזירה הפנימית. מנהיגים נוטים להדגיש את היתרונות הכלכליים של ליברליזציה הסחר לקהלים פנימיים, ולשבח את התועלת של הסכמי הסחר למדיניות החוץ.⁹⁰ באופן דומה, ממשלות צריכות לשכנע את הציבור בדבר חשיבותה ותועלתה של ההסגרה בכל הקשור ללחימה בפשיעה. לקח שני נוגע בשני עקרונות-יסוד במשטר הסחר הבין-לאומי: הדדיות ושיתוף-ביטחון. למדינות קל יותר לחתום על הסכמי סחר כאשר אותם הסכמים מבקשים מכל השותפים לעשות ויתורים דומים באופן הדדי, וכאשר ההסכמים כוללים הגנות מספיקות מפני השפעות שליליות בלתי-צפויות של שיתוף-הפעולה.⁹¹ אם הסדרי הסגרה יקפידו על שני עקרונות אלה, יהיה קל יותר להראות כי הם אכן הוגנים ובכך להגביר את אמון הציבור.

השלכותיו של מאמר זה חורגות אל מעבר לנושא ההסגרה הנדון בו. הרגשות האתנוצנטריים והלאומניים שמזינים את ההתנגדות להסגרה מלבים גם את החששות והמחאה נגד ביטויים אחרים של עידן הגלובליזציה. הספרות העוסקת בתגובות-הנגד על ביטויי הגלובליזציה התמקדה במידה רבה במניעים כלכליים לחשש ולהתנגדות. כך, למשל,

-
- Daniel J. Minnich, *Veto Players, Electoral Incentives and International Commitments: The Impact of Domestic Institutions on Intergovernmental Organization Membership*, 44 EUR. J. POL. RES. 295 (2005) 88
- MANSFIELD & MILNER, לעיל ה"ש 2. 89
- Jennifer M. Harris, *America, Europe and the Necessary Geopolitics of Trade*, 58 SURVIVAL 63, 64 (2016) 90
- Bernard Hoekman, *The WTO: Functions and Basic Principles*, in DEVELOPMENT, TRADE, AND THE WTO: A HANDBOOK 41 (Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo & Philip English eds., 2002) 91

התנגדותם של אנשים לסחר חופשי הוסברה בחשש שהסחר יפגע בפרנסתם,⁹² והסבר כלכלי דומה של קיפוח הפרנסה ניתן גם לחששות מפני מהגרים.⁹³ אולם מחקרים עדכניים יותר מראים כי ההתנגדות לגלובליזציה מונעת על-ידי תחושות אתנוצנטריות: דחיית "הזר" ו"האחר" המאיימים על המסורות והערכים המקומיים. כך ביחס להתנגדות לסחר ולהשקעות, וכך גם ביחס להתנגדות להגירה.⁹⁴ מאמר זה מראה כי דחיית הזר והשונה מזינה גם את היחס למערכות משפט זרות. החששות הבריטיים מפני הסגרה לארצות-הברית ולמדינות האיחוד האירופי נבעו מתפיסת מערכות המשפט במדינות אלה כמערכות אשר אינן עומדות בסטנדרטים הבריטיים ולפיכך לא יבטיחו משפט הוגן ודין צדק לאזרח בריטי. תחושות חברתיות-תרבותיות – ובראשן תחושת ה"עליונות" של הצדק הבריטי – הן שליבו את הדיון בנושא ההסגרה, ולא שיקולים כלכליים. יש בכך משום חיזוק ועידוד להמשך המחקר החברתי-התרבותי של הגלובליזציה וההתנגדות לה.

-
- Anna Maria Mayda & Dani Rodrik, *Why Are Some People (and Countries) More Protectionist than Others?*, 49 EUR. ECON. REV. 1393 (2005) 92
- Kenneth F. Scheve & Matthew J. Slaughter, *Labor Market Competition and Individual Preferences over Immigration Policy*, 83 REV. ECO. & STAT. 133 (2001) 93
- Edward D. Mansfield & Margalit, *לעיל ה"ש" 17*; Hainmueller & Hiscox, *לעיל ה"ש" 17*; Diana C. Mutz, *Support for Free Trade: Self-Interest, Sociotropic Politics, and Outgroup Anxiety*, 63 INT'L ORG. 425 (2009); Edward D. Mansfield & Diana C. Mutz, *US versus Them: Mass Attitudes toward Offshore Outsourcing*, 65 WORLD POL. 571 (2013); Sarah Andrews, David Leblang & Sonal S. Pandya, *Ethnocentrism Reduces Foreign Direct Investment*, 80 J. POL. 697 (2018) 94