



מדינת ישראל  
משרד המשפטים  
State of Israel  
Ministry of Justice

Deputy Attorney General (International Law)

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)

חסוי – לעיון בית המשפט בלבד

תיק 68862-11-17  
סניף ואח' נ' מדינת ישראל – משרד המשפטים

לכבוד  
כב' השופט אלי אברבנאל  
בבית המשפט המחוזי בירושלים  
בשבתו כבית המשפט לעניינים מנהליים

הנדון: עת"מ 68862-11-17 - חוות דעת מסווגת מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

(משפט בין-לאומי)

1. אני מכהן כמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) מאז אוקטובר 2013. מתוקף תפקידי אני עומד בראש המחלקה למשפט בין-לאומי ביועץ וחקיקה, אשר אמונה על מתן ייעוץ משפטי לממשלה בכל הנוגע להיבטי המשפט הבין-לאומי על ענפיו השונים. טרם מינויי זה ניהלתי את המחלקה לתפקידים מיוחדים (בין-לאומי), מאז הקמתה בשנת 2010. כיום, כחלק מארגון מחדש של תחום המשפט הבין-לאומי במשרד המשפטים, המחלקה לתפקידים מיוחדים (בין-לאומי) נמצאת בתהליכי איחוד עם המחלקה למשפט בין-לאומי ביועץ וחקיקה. על כן, מתוקף תפקידי אני אחראי גם על פעילותה.
2. בשני העשורים האחרונים מדינת ישראל מתמודדת עם מגמה גוברת של ניסיונות לנקוט בהליכים משפטיים, פליליים ואזרחיים נגד מדינת ישראל או בכירים הפועלים מטעמה, בבתי משפט מקומיים במדינות שונות. מגמה זו, שהחלה בשנת 2001 עם תלונה שהוגשה בבלגיה כנגד ראש הממשלה ושר הביטחון לשעבר אריאל שרון ז"ל, הלכה והתגברה עם השנים, והיא מהווה חלק מאסטרטגית פעולה של גורמים שונים אשר מנסים, בין היתר, לגרום לדה-לגיטימציה של מדינת ישראל והפועלים מטעמה.
3. נוכח מגמה זו, החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-בטחוני), במסגרת החלטה מס' 17/ב מיום 20.10.2009, להקים במשרד המשפטים את המחלקה לתפקידים מיוחדים (בין-לאומי), במטרה לשמש ככוח משימה ייעודי לטיפול בהליכים משפטיים במישור הבין-לאומי. במסגרת זו, נקבע כי המחלקה תעסוק, בין היתר, ב-"הקמת מערך התקשוריות במדינות יעד רלבנטיות בחו"ל עם משרדי עו"ד מתמחים בתחום הבינ"ל לצרכי קבלת שירותי ייעוץ וייצוג לפי צורך בזמינות מיידית".
4. בהתאם לכך, המחלקה לתפקידים מיוחדים (בין-לאומי) מבצעת התקשוריות עם משרדי עורכי דין במדינות שונות, אשר בקיאים בדין הפנים-מדינתי בכל מדינה. בחלק מהמקרים הסיוע הנדרש הינו "מאחורי הקלעים", כדוגמת ייעוץ וחוות דעת משפטיות, ואילו בחלק מהמקרים נדרש ייצוג



מדינת ישראל  
משרד המשפטים  
State of Israel  
Ministry of Justice

Deputy Attorney General (International Law)

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)

חסוי – לעיון בית המשפט בלבד

של ממש בבתי המשפט או בפני רשויות המדינה. עורכי הדין יכולים גם ליעץ בנוגע לאסטרטגיה המתאימה לצורך פנייה לרשויות המדינה הרלוונטית להליך, ככל שהדבר נדרש. לכל התקשרות אופי אחר, בהתאם להליך המתנהל והצרכים המקצועיים הנדרשים. לעיתים נדרש טיפול בהליך משפטי קונקרטי ולעיתים קיים צורך כללי, לרבות זמינות מיידית למקרה שהליך משפטי קונקרטי יינקט ללא התראה.

5. כאמור, במשך השנים הוגשו במדינות שונות תלונות פליליות והליכים אזרחיים כנגד מדינת ישראל או בכירים הפועלים מטעמה. במקביל, התפתחה עם השנים אסטרטגיה דומה שנועדה לפגוע במדינת ישראל במישור הכלכלי, בין היתר, באמצעות נקיטה בהליכים משפטיים או הפעלת לחץ על חברות פרטיות וגורמי ממשל, תוך איום בנקיטת הליכים משפטיים. כך למשל, פעילי מערך הדה-לגיטימציה, משתמשים בטיעונים משפטיים מעולם האחריות התאגידית, על מנת להוביל לחרמות ולהפסקת פעילות חברות פרטיות הפועלות באזור יהודה ושומרון.

6. ביום 13.10.2015, התקבלה על ידי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-בטחוני) החלטה מס' ב/30, במסגרתה הוסדרו תחומי אחריות ותפקידי השר והמשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, וכן פעילות משרדי הממשלה בתחום המערכה נגד תופעת הדה-לגיטימציה והחרמות נגד מדינת ישראל (להלן: "המערכה"). בין היתר, נקבע כי קידום יוזמות משפטיות מחוץ למדינת ישראל לצורך קידום או הגנה על אינטרסים של המדינה ימשיך להיות באחריות היועץ המשפטי לממשלה, בשיתוף משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. עוד נקבע כי שרת המשפטים תהא רשאית לאשר שימוש בתקציב המחלקה לתפקידים מיוחדים (בין-לאומי), כמפורט במסגרת החלטה ב/17, לצרכים משפטיים של המערכה נגד תופעת הדה-לגיטימציה והחרמות נגד מדינת ישראל, קרי "מימון ההוצאות הכרוכות בטיפול ביוזמות משפטיות מחוץ למדינת ישראל לקידום או להגנה על אינטרסים של המדינה".

7. בהמשך להחלטה ב/30 של הקבינט המדיני-בטחוני, הוקם צוות בין-משרדי העוסק בהיבטים המשפטיים של המערכה, אשר כולל משתתפים ממשרד המשפטים, מהמשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, ממשרד החוץ, ממשרד הכלכלה והתעשייה וממשרד התפוצות. כחלק מפעילותו, הצוות הבין-משרדי המליץ לגבש תשתית ידע אודות הדין המקומי במדינות נבחרות שונות, שעשויה להיות רלבנטית לצורך המערכה נגד תופעת הדה-לגיטימציה והחרמות נגד ישראל.

8. בהתאם להמלצת הצוות, משרד המשפטים התקשר עם שני משרדי עורכי דין מובילים בחוץ לארץ לביצוע הפרויקטים שהוגדרו על-ידי הצוות הבין-משרדי: משרד Van Bael & Bellis ומשרד Sidley Austin אשר מקום מושבם בבריסל. משרדי עורכי הדין הונחו להכין מספר תוצרים:



מדינת ישראל  
משרד המשפטים  
State of Israel  
Ministry of Justice

Deputy Attorney General (International Law)

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)

חסוי – לעיון בית המשפט בלבד

- א. חוות דעת הסוקרות את המצב המשפטי בתחום ה-BDS במדינות שונות באירופה ובאמריקה שנבחרו על-ידי הצוות. בחוות הדעת התבקשו המשרדים, בין היתר, לסקור את החקיקה הרלבנטית לפעילות BDS באותה מדינה וכן פסקי דין רלבנטיים.
- ב. מזכר הכולל אסטרטגיה אפשרית להתמודדות עם פעילות BDS בהינתן הכלים המשפטיים בכל מדינה שנסקרה.
- ג. חוות דעת הנוגעות לשאלות כלליות הרלוונטיות לתחום, כגון עקרונות אחריות תאגידית ומדיניות השקעות באזורי סכסוך. כמו כן, המשרדים התבקשו לכתוב חוות דעת אשר סוקרות את כללי אמנות האיחוד האירופי והסכמים של ארגון הסחר העולמי (World Trade Organization – "WTO") ובוחנות האם פעילות BDS מהווה הפרה של אמנות והסכמים אלה באופן שמטיל אחריות על המדינה בה נעשית הפעילות.
- ד. בנוסף, התקבלו מהמשרדים חוות דעת ספציפיות בעקבות אירועי BDS פרטניים שהתרחשו, לאחר שהוחלט שהטיפול בהם מצריך התייחסות משפטית.
- ה. מטבע הדברים, פעילות משפטית על ידי המדינה במערכת משפטית של מדינה אחרת, ובוודאי שפעילות משפטית כנגד מדינה אחד, מעוררת רגישות מבחינת יחסי החוץ של מדינה ישראל.
9. מתוך הניסיון המקצועי שגיבשה המחלקה לתפקידים מיוחדים (בין-לאומי) בטיפול בהליכים משפטיים בזירה הבין-לאומית, ניתן להצביע, ככלל, על מספר נושאים רגישים בהיבט המדיני והמעשי ביחס להתקשרויות שמבצעת המחלקה עם משרדי עורכי דין בחוץ לארץ, כמפורט להלן:
  - א. **רגישות בחשיפת אופי ההתקשרויות** – כפי שפורט בפסקאות 1-5 לעיל, המחלקה לתפקידים מיוחדים (בין-לאומי) מקיימת התקשרויות רבות עם משרדי עורכי דין ברחבי העולם. כאמור, חלק מההתקשרויות מיועדות לטיפול בהליכים משפטיים קונקרטיים, ואילו שאר ההתקשרויות הינן התקשרויות כלליות, כחלק מהקמת מערך התקשרויות כולל. מטבע הדברים, קיימת רגישות בחשיפת בחירתה של מדינת ישראל לערוך התקשרויות אלו, החל מזהות המדינות בהן מדינת ישראל מעריכה כי נדרשת התקשרות עם משרדי עורכי דין מקומיים ועד חשיפת עצם השירות המשפטי הנדרש. כך למשל, חשיפת אופי הפרויקט נשוא ההליך הנוכחי אשר מטרתו לבצע מיפוי של המצב המשפטי במדינות השונות ביחס לנושא ה-BDS, עשוי לחשוף הן את הערכותיה של מדינת ישראל בנוגע לזהות של המדינות אשר נשקף בהן סיכון ביחס לתופעה זו, הן את האמצעים שמדינת ישראל שוקלת לנקוט באותה מדינה או כלפיה, ואף, כפי שמסמכי ההתקשרות עצמם מלמדים, את העובדה שמדינת ישראל שוקלת את האפשרות להביא נושא מסוים להידון בפני ארגון הסחר העולמי (ה-WTO).



מדינת ישראל  
 משרד המשפטים  
 State of Israel  
 Ministry of Justice

Deputy Attorney General (International Law)

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)

חסוי – לעיון בית המשפט בלבד

ב. **רגישות בחשיפת שמות המשרדים** – איתור משרדי עורכי דין זרים המוכנים להעניק שירותים משפטיים לממשלת ישראל, אינו דבר של מה בכך. לדוגמא, רק לאחרונה, במסגרת הליך איתור משרד עורכי דין בהולנד בתיק שעניינו תביעה אזרחית שהוגשה נגד הרמטכ"ל לשעבר, רא"ל (מיל') בנימין (בני) גנץ, ומפקד חיל האוויר לשעבר, האלוף (מיל') אמיר אשל, בגין תקיפה של חיל האוויר שאירעה במהלך מבצע "צוק איתן", מתוך שמונה משרדים מובילים שפנינו אליהם, רק שניים היו מעוניינים ליעץ לנו בתיק. יתר המשרדים סירבו, כאשר חלקם מסרו כי משיקולי "יחסי ציבור" הם אינם מעוניינים לספק את השירות המבוקש על-ידי מדינת ישראל. יודגש, כי תופעה זו אינה חדשה לנו. לאורך השנים נתקלנו במסגרת הטיפול בהליכים משפטיים קודמים בסירוב של משרדים או מומחים לייצג את מדינת ישראל. נימוק זה מהווה שיקול חשוב לטעמנו **בשמירה על סודיות שמות המשרדים** עמם אנו מקיימים התקשרויות ברחבי העולם. עוד נציין בהקשר זה, כי נדרשת מומחיות ספציפית ביותר לצורך טיפול בתחומי העיסוק של המחלקה, ועל-כן בחלק מהתחומים יש לנו קושי למצוא משרדי עורכי דין מתאימים. בנסיבות אלה, הימנעות מפרסום שמות המשרדים חשובה עוד יותר על מנת שנוכל להמשיך ולתחזק את מערך ההתקשרויות שיצרנו עד כה בהתאם להנחיית הקבינט המדיני-ביטחוני, ואף להרחיב אותו בהתאם לצורך.

הראציונל ביחס לשמירה על סודיות שמו של משרד עורכי הדין עמו אנו מתקשרים, מתקיים אף ביתר שאת ביחס למשרד המעניק לממשלת ישראל שירותי ייעוץ וחוות דעת "מאחורי הקלעים", להבדיל משירותי ייצוג והופעה בהליכים המתנהלים בפני בתי המשפט השונים, שהינם ככלל הליכים פומביים.

בהקשר זה, הערכתנו המקצועית היא שככל שמשרדים שונים המייצגים את ממשלת ישראל בחוץ לארץ יידעו ששמותיהם עשויים להיחשף בתקשורת, ודאי מקום שאופי השירות שהם מספקים איננו בהכרח פומבי, הדבר עשוי לפגוע ביכולת המעשית שלנו להתקשר עם משרדים זרים בעתיד. באופן זה, חשיפת שמות המשרדים עלולה לשבש את פעולתה התקינה של הרשות, בכך שתוביל להימנעות של משרדי עורכי דין זרים מלערוך התקשרויות עם ממשלת ישראל. מעבר לכך, קיים חשש כי חשיפה זו תפגע ביחסים של מדינת ישראל עם משרדי עורכי הדין אשר מעניקים למדינה שירותי ייעוץ במסגרת הפרויקט המתואר לעיל.

במאמר מוסגר, אבקש להתייחס לטענת העותרים לפיה למעשה שמו של אחד המשרדים שנשכרו לצורך הפרויקט כבר נחשף, משרד Sidley Austin, ולהעמיד את הדברים על דיוקם. הנספח שסומן נ/4ב' המצורף לכתב העתירה כלל איננו עוסק בהתקשרות האמורה. ההתקשרות המתוארת שם היא אומנם התקשרות של משרד המשפטים עם משרד עורכי הדין Sidley Austin, אך זאת בקליפורניה, ארצות הברית, לצורך טיפול וייצוג בתביעה



מדינת ישראל  
 משרד המשפטים  
 State of Israel  
 Ministry of Justice

Deputy Attorney General (International Law)

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)

חסוי – לעיון בית המשפט בלבד

אזרחית המתנהלת כנגד שר הביטחון לשעבר, מר אהוד ברק, בגין אירוע המשט, התקשרות אשר אכן מטופלת על-ידי המחלקה לתפקידים מיוחדים (בין-לאומי). המידע שלכאורה נחשף, אם כן, איננו נוגע כלל לפרויקט המדובר בנושא ה-BDS ולהתקשרות עם משרדי עורכי דין במסגרתו, על אף שבשל צירוף מקרים מדובר בסניף אחר של אותו משרד בין-לאומי. מן האמור עולה, כי עד היום לא נחשף לציבור כל מידע אודות התקשרות שנערכה עם משרד Sidley Austin לצורך הפרויקט המדובר.

ג. **רגישות בחשיפת השכר השעתי שהוסכם עליו** – עמדתנו המקצועית היא כי יש למנוע פרסום של השכר השעתי המוסכם בין מדינת ישראל לבין משרד עורכי דין מסוים בחוץ לארץ. יצוין, כי משרדים בחוץ לארץ המעוניינים בייצוג של ממשלת ישראל, מכירים בכך שהמדינה היא לקוח רציני, וכי היקף העבודה צפוי להיות משמעותי. אשר על כן, אלה שאינם נרתעים מייצוגנו כאמור, נענים על-פי רוב לגלם עבורנו הנחה בשכר הטרחה, כאשר לעתים קרובות מדובר בהנחה משמעותית וניכרת, ביחס לשכר הטרחה הרגיל שהם גובים. מטבע הדברים, פרסום ערך השכר השעתי עשוי להציב את המשרד בבעיה מול קהל לקוחותיו, ואף קיימת ציפייה סבירה מצדו שגובה השכר לא יישמר בסודיות. יצוין, כי לעתים המשרדים אף מתנים במהלך המשא ומתן מפורשות את ההנחה בכך שלא נחשוף את שכר הטרחה המוסכם. נוכח האמור, אנו סבורים כי חשיפת השכר השעתי עשוי ליצור בעייתיות עבור המשרדים המייצגים אותנו בחוץ לארץ כלפי קהל לקוחותיהם, בין היתר מטעמים מסחריים. קרי, עצם החשיפה עשויה להוות פגיעה בצדדים שלישיים בשל גילוי מידע הנוגע לאינטרס מסחרי בולט שלהם, ואנו רואים בחשיפה מעין זו שיבוש התפקוד התקין של הרשות.

10. כאמור, עמדתנו המוצגת לעיל ביחס לחשיבות של השמירה על הפרטים המוזכרים מעלה בסודיות, מבוססת על ניסיוננו מהתקשרויות רבות שאנו מבצעים מזה מספר שנים, והם שהיוו את הנימוק לאי חשיפת הפרטים האמורים.

מצורפים לחוות דעת זו ומסומנים כנספח "א" כלל המסמכים שנמסרו, ללא השחרות.

מסמכים נוספים שלא הועברו לעותרים בשל הטעמים שפירטנו לעיל, מצורפים לחוות דעת זו ומסומנים כנספח "ב".

11. יצוין, כי לגבי מסמך "ת-57" שצוין במפורש בעתירה, ומסמך נוסף קיים שקדם לו, "ת-55", הרי שאלו מתארים בפירוט את הפרויקט נשוא הליך זה, אשר לשמו נבחרו ונשכרו משרדי עורכי הדין בחוץ לארץ, כך שמדובר במסמכים רגישים אשר לחשיפתם צפויות השלכות במישור המדיני והמשפטי. הכתוב במסמכים אלה מבוסס על הידע והניסיון של המשרדים בתחומים הרלוונטיים לפרויקט, כך שגילויים עשוי לחשוף את אופי הפרויקט, ולשבש את המשך קיומו. כך למשל, המסמכים כוללים התייחסות לניסיון של המשרדים במתן ייעוץ בעניין ארגון הסחר העולמי. במצב



מדינת ישראל  
משרד המשפטים  
State of Israel  
Ministry of Justice

Deputy Attorney General (International Law)

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)

חסוי – לעיון בית המשפט בלבד

דברים זה, לא סברנו שניתן לאשר מסירה חלקית של מסמכי ה-"ת" האמורים, שכן חלק הארי של המסמכים ממילא היה מושחר, ועל כן התקבלה ההחלטה לא למוסרם. טעמי חיסיון נוספים הקיימים ביחס למסמכים אלה, מפורטים בסעיפים 37-45 לכתב התשובה מטעם המדינה.

12. נוכח כלל הנימוקים האמורים, עמדתי היא כי אין מקום למסור מידע נוסף על זה שנמסר במסגרת העתירה.

13. אשמח להרחיב בעל פה במהלך הדיון במעמד צד אחד, ככל שיידרש.

בברכה,

ד"ר רועי שיינדורף

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)