**כנס סיכום שנה במשפט הבין-לאומי. 30.1.18**

**דברי פתיחה**

שלום לכולם.

איזה כיף לראות כאן את כולכם. זה בהחלט מחמם את הלב לפגוש כאן כל כך הרבה חברים שעוסקים ומתעניינים במשפט הבין-לאומי. אני רוצה לנצל את הזמן הקצר שעומד לרשותי כדי לספר לכם על כמה מהסוגיות איתן התמודדנו בזירה הבין-לאומית בשנה האחרונה. אני מעריך שחלקן ילוו אותנו גם בשנה הקרובה.

בחרתי בכוונה להתמקד בדברים שלי בסוגיות שבהן יש לנו ממשק קרוב עם משרדי הממשלה השונים, כי אני חושב שאלה ממחישות בצורה טובה את ההישגים אליהם אנו מצליחים להגיע בעבודה משותפת.

אתייחס לשלושה תחומים: הגנה על ישראל ובכיריה בהליכים משפטיים, אמנות, וייעוץ.

**הגנה על ישראל בהליכים משפטיים בחו"ל**

1. **הגנה מפני תביעות**

מדינת ישראל מתמודדת בשני העשורים האחרונים עם הליכים משפטיים אזרחיים ותביעות פליליות המוגשות כנגד המדינה, משרדי הממשלה ועובדי מדינה בהווה ובעבר - בבתי משפט זרים, במדינות שונות. נוסף על כך, ישנם גם הליכי בוררות. המחלקה שלנו מלווה ומייעצת בהליכים אלה באופן הדוק וברגישות מרובה לאור המורכבות. אני רואה חשיבות רבה בהגנה על עובדי המדינה מתביעות בחו"ל ביחס לעבודה שביצעו במסגרת תפקידם, ואני שמח שהמחלקה, יחד עם כל הצוות הבין-משרדי שעובד על התיקים הללו יכולים להוות כתובת למענה אפקטיבי בתביעות מעין אלו כנגד עובדי מדינה במשרדים השונים.

**דוגמאות:**

1. **האבות הגרושים:**
* מאז שנת 2011, מתנהל קמפיין של קבוצת "האבות הגרושים", הורים המצויים בהליכי גירושין המגישים תביעות בארה"ב נגד גורמים המעורבים בטיפול בתיקים אלה בישראל בטענות לאפליה שיטתית, פגיעה בזכויות אדם ואף ביצוע פשעים כנגד האנושות. מדובר בתובעים שחלקם הינם תובעים נשנים, אשר מציגים את מטרתם בתביעות אלו בפורומים פומביים באמצעות תביעות כנגד רשויות ממשלתיות ושרים, גורמים במערכת בתי המשפט, עובדים סוציאליים במערכת הרווחה, רשמים במערכת ההוצאה לפועל ועוד. על אף שמדובר בתביעות חסרות בסיס משפטי, בפועל מושקעות שעות עבודה רבות כמו גם משאבים רבים בתיקים הללו.
* נכון להיום, **12 מתוך 14 התיקים** שהוגשו עד כה במסגרת הקמפיין בארה"ב, **נדחו** בהחלטת בתי המשפט ואילו שניים עודם תלויים ועומדים, ומצויים בשלבים שונים של ניהול ההליך.
* לפני כחודש נדחתה תביעה כזו בתיק ניומן נ' הסוכנות היהודית, כאשר בנוסף לכך נרשם הישג נוסף בכך שלבקשתנו, השופט הסכים להורות על **צו מניעה** החוסם שניים מהתובעים הסדרתיים (אליהו ווייסקופף) מלהגיש תביעות נוספות מבלי לקבל את אישורו של השופט. המדובר בהישג מרשים אשר אנו מקווים שיוביל לצמצום הקמפיין המשפטי הזה בצורה משמעותית.
1. **אירוע המשט**:
* מאז האירוע, בשנת 2010, אנחנו מתמודדים עם הגשת תביעות בנושא זה במדינות שונות. הצלחנו לדחות תביעות כנגד בכירים ישראלים בגרמניה, ספרד, יוון וצ'כיה בשנים 2014-2016.
* בארה"ב נדחה רק בדצמבר האחרון ערעור (שקרמרהורן נ' מדינת ישראל) ביחס לתביעה אזרחית בנושא המשט כנגד מדינת ישראל ומספר משרדי ממשלה, בשל היעדר סמכות שיפוט והתקיימות חסינות ריבון.
1. **הליכי בוררות בין-לאומיים**

**דוגמא:** לאחרונה פתחה חברת זרה שפועלת בישראל בהליך בוררות בין-לאומית נגד ממשלת ישראל, בטענה שיש לפטור אותה מתשלום היטל מסוים שהצטבר לסכומים גבוהים מאוד. במקביל מנהלת החברה הליכים דומים בבתי המשפט בישראל. אנחנו מרכזים כעת, בהנחיית המועצה הלאומית לכלכלה, את הטיפול בהיבטים הקשורים להשתתפות המדינה בהליך הבוררות, בו בכוונתנו לטעון שאין לטריבונל הבוררות הבין-לאומי סמכות להכריע בסכסוך זה.

**הצטרפות לאמנות בין-לאומיות והסכמים בילטרליים**

* אחד מתפקידיה החשובים של המחלקה למשפט בין לאומי הוא ליווי של התקשרויות בין-לאומיות של ישראל, כולל אמנות בין-לאומיות רב-צדדיות, הסכמים דו-צדדיים ואף הסכמים מסוימים בעלי אופי מסחרי פרטי.
* בעבר היה מקובל לחתום על הסכמים ואמנות מבלי לעגנם כראוי בחקיקה הפנימית, ומבלי לקחת בחשבון את השלכותיהם האפשריות על התחייבויות ישראל. אך כיום, הצטרפות לאמנות וארגונים בין-לאומיים מתבצעת לאחר התאמת הדין הפנימי בישראל להוראותיהם, כדי שלא ייווצר מצב של סתירה בין השניים והפרת התחייבויותיה של מדינת ישראל במישור הבין-לאומי.
* נציגי המחלקה מלווים את דיוני המשא ומתן להצטרפות לאמנות או לחתימה על ההסכמים וכן את הליכי אשרורם, ***יחד עם משרד החוץ***, ומוודאים את התאמתן או את עיגונן של ההוראות הרלוונטיות בדין הפנימי. התקשרויות אלה גוררות במקרים רבים מחויבויות משמעותיות מאוד עבור המדינה, בין אם מדובר בשינויי מדיניות משפטית ושינויי חקיקה ובין אם בהכפפה לגופי שיפוט או למנגנוני יישוב סכסוכים בין-לאומיים אחרים ולדינים זרים.

**דוגמאות:**

1. **PCSC** – Preventing Crimes and Combating Serious Crime and Terrorism – מדובר במקרה ייחודי יחסית בו ***אנו מובילים את תהליך גיבוש ההסכם עם ארצות הברית, ביחד עם משרד החוץ***. הסכם זה מהווה את אחד התנאים להצטרפות לתכנית הפטור מאשרות של ארצות הברית. כפי שהיועץ ציין, במהלך השנה האחרונה התקיימו מספר מפגשי משא ומתן על הסכם זה, ואנחנו עובדים במרץ על מנת לקדם את החתימה על ההסכם בהתאם להנחיית הדרג המדיני.

כמובן שהדבר דורש מעורבות של שלל גופים, מחלקות נוספות בייעוץ וחקיקה, משרד החוץ – שהוא שחקן מאד משמעותי כאן, גופי הביטחון השונים – לדוגמא המשטרה, אשר מקבלת גישה לכל המאגר האמריקאי, מערך הסייבר הלאומי כיוון שמעורבים בו היבטים של המאגר הביומטרי, ועוד. אציין כי אנחנו מלווים את גיבוש המשא ומתן גם בהיבטי ההגנה על הזכות לפרטיות של אזרחי ישראל, שכן יש אצלנו רפרנטים רלוונטיים בשלל תחומים, לרבות תחום הפרטיות.

1. **אמנות תעופה** – ***פתרון יצירתי שהצלחנו לספק למשרד התחבורה לקידום כלכלת ישראל***.

בשנה האחרונה קיבלנו פנייה ממשרד התחבורה, אשר העלתה בפנינו קשיים המתעוררים מהדרישה המשפטית לסיים את כל הליכי האשרור של הסכמי התעופה הבילטרליים על מנת לכונן קשרי תעופה עם מדינות מסוימות בהן הליכי האשרור נמשכים תקופה ארוכה מאוד.

בעקבות פנייה זו, ערכנו בחינה מקיפה של הנושא במטרה למצוא פתרונות שיעלו בקנה אחד עם המסגרת המשפטית הנוגעת לעריכת הסכמי תעופה בין-לאומיים. בחינה זו נערכה על ידי מחלקתנו בשיתוף עם המחלקה למשפט כלכלי בייעוץ וחקיקה, **משרד החוץ ומשרד התחבורה**, וזאת על מנת להתאים את המצב המשפטי לצרכים של שוק התעופה הדינמי תוך שמירה על דרישות הדין.

בסיום עבודה זו, גובש נוהל לכינון קשרי תעופה סדירים, המסדיר את האפשרות לכונן יחסי תעופה עם מדינה אחרת, על בסיס טיוטת הסכם שנחתמה בראשי תיבות, וזאת עוד בטרם נחתם ההסכם ונכנס לתוקף.

הנוהל שגובש הובא לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, ועד כה, בהתאם לבקשת משרד התחבורה, אושר על בסיסו כינון קשרי תעופה סדירים עם ארבע מדינות (איסלנד, אוסטרליה, קמבודיה וניו-זילנד).

***הנוהל משקף פתרון יצירתי המסייע בקידום מדיניות הממשלה בתחום התעופה, ואף מיטיב עם אזרחי ישראל אשר כבר נהנים מכינון קשרי תעופה כאמור, המאפשרים כניסתם לשוק של מובילים נוספים, הגברת התחרות והוזלת מחירי הטיסות.***

1. **הסכם החלב עם רוסיה -** הסכם נוסף שראוי לציין הוא הצהרות כוונות בדבר שיתוף פעולה בין משרדי החקלאות של ישראל ורוסיה שנחתם בנובמבר 2016. *\*אני שמח שאפרת כאן כדי להרחיב בנושאים אלה\*.*

הסכם זה מהווה מפת דרכים המשמשת כבסיס לשיתופי פעולה בתחומי החקלאות, תוך דגש על שיתוף פעולה בפיתוח משק החלב של רוסיה.

1. **הסכמי אזור סחר חופשי** **(אס"ח)** –

מו"מ על הסכמי האס"ח וההשקעות של מדינת ישראל מובלים על ידי משרדי הכלכלה והאוצר בהתאמה.

הסכמים אלו תורמים רבות לכלכלה הישראלית וליחסי החוץ של מדינת ישראל ואנו מתגאים במיוחד בשיתוף הפעולה ההדוק שאנו מקיימים עם גורמי המקצוע והלשכות המשפטיות במשרדים אלו ואחרים כגון משרד החוץ ומשרד החקלאות.

במסגרת שיתוף הפעולה אנו מסייעים ביישום המדיניות של המשרדים המובילים ומקבלי ההחלטות, כאנשי קשר לגורמים השונים במשרד המשפטים, וכמכפילי כוח בכל הקשור לשאלות מורכבות מתחום המשפט הבין-לאומי שעולות במהלך המשאים ומתנים.

במקביל, אנו רואים את תפקידנו גם כמסייעים למשרדים המובילים ושאר השותפים לצמצם את החשיפה המשפטית של מדינת ישראל לבוררויות וסכסוכים בפני ערכאות בין-לאומיות אשר הולכות ותופסות מקום משמעותי בזירה המשפטית הבין-לאומית.

אנו מאמינים שצמצום החשיפה מסייע בהגשמת המדיניות והתועלות הכלכליות הטמונות בהסכמים, תוך הפחתת אפקטים מצננים בלתי רצויים על הרגולטורים השונים במדינה הפועלים למען האינטרסים של הציבור בישראל.

\**אני בטוח שאוהד כהן ירחיב בנושא בפאנל הבא וייתן דוגמאות ספציפיות מהשנה האחרונה*\*

**ייעוץ**

* באופן כללי, הייעוץ המשפטי שאנחנו מעניקים בתחום הדין הבין-לאומי הוא החלק הארי של עבודתנו, ואני ממש אגע כאן על קצה המזלג בדוגמא אחד מן השנה החולפת, מתווה ההרחקה של מסתננים למדיניות השלישיות, שממחישה שאת אופן העבודה ההדוק שלנו עם משרד הפנים ובאופן ספציפי רשות האוכלוסין וההגירה. מדובר בנושא מאוד מורכב שממחיש את האתגרים של תפקיד הייעוץ המשפטי בתחום המשפט הבין-לאומי.
* באוגוסט 2017, ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בשאלה האם ניתן להרחיק מסתננים למדינה שלישית גם ללא הסכמתם וכן האם ניתן להחזיקם במשמורת בשל אי-הסכמתם להרחקה. בית המשפט לא מצא טעם לקבוע שישנה מניעה שמקורה בדין הישראלי או בדין הבין-לאומי להרחיק מסתננים ממדינת ישראל למדינה השלישית. יחד עם זאת, בית המשפט קבע שההסכם שנחתם עם המדינה השלישית בעניין הרחקת המסתננים דורש את הסכמתו של המסתנן להרחקה, ומשכך לא ניתן להשימו במשמורת עד ליציאתו. נוכח קביעה זו, הדרג המדיני ביקש לתקן את ההסכם עם המדינה השלישית במהירות וביעילות, באופן שיעלה בקנה אחד עם פסק דינו של בית המשפט העליון ועם המחויבויות הבין-לאומיות של מדינת ישראל.
* לאחר מאמצים רבים ואינטנסיביים, ותוך שיתוף פעולה הדוק עם המחלקה למשפט ציבורי-מנהלי בייעוץ וחקיקה, מחלקת הבג"צים, משרד החוץ, שליח ראש הממשלה לעניין זה ורשות האוכלוסין וההגירה, ההסכם תוקן בסוף חודש ספטמבר 2017 באופן שיאפשר הרחקתם של המסתננים למדינה השלישית. לפני זמן לא רב הממשלה הצהירה על המדיניות שלה להתחיל בהרחקה זו, ואנו עדים עכשיו לקמפיין ציבורי מאד רחב שכמובן משפיע על כולנו ומעורר בהחלט תחושות מורכבות. אך אנו, כמו גם הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה, כמשפטנים, אחראים על מתן ייעוץ משפטי מקצועי לדרג המדיני הנבחר וסיוע לקידום המדיניות שנבחרה.
* זוהי רק דוגמא אחת, אך אנחנו מלווים את ההיבטים הבין-לאומיים של הפעילות של כלל משרדי הממשלה.

**עיצוב הדין**

לסיום, ואולי כדי להמחיש את העוצמה הרבה והתאוצה ההולכת וגוברת של תחום המשפט הבין-לאומי, וכן את הדומיננטיות של ישראל בזירה הבין-לאומית, כדמוקרטיה מתקדמת שמובילה מהלכים גם בזירה הבין-לאומית, אני רוצה להתייחס לסוגיית עיצוב הדין הבין-לאומי.

בתחום המשפט הבין-לאומי יש ייחודיות, בכך שמדינות הן שיוצרות הן הדין. יש חשיבות להתבטאויות של המדינות בתחומים שונים ולמעשים שלהן, ונוכח זאת אנחנו מעורבים בעשייה משמעותית שמהותה פיתוח הדין בהתאם לאינטרסים של מדינת ישראל.

אנחנו עושים זאת בתחום דיני הלחימה, ואני בטוח שרוני ידבר על כך. **דוגמאות** נוספות הן:

1. **סייבר:** מדינת ישראל הייתה מעורבת בשנים האחרונות בניסיונות לעצב את המערכת המשפטית החלה על מדינות בתחום זה. הסדרת דיני הסייבר אינו פשוט מפני שישנם מתחים בין האינטרסים של מדינות מזרח ומערב, ובייחוד רוסיה וסין. לדעתי לישראל יש יכולת לתרום לשיח הבין-לאומי באופן משמעותי, ומחלקתנו עובדת בשיתוף עם מערך הסייבר הלאומי וגופים נוספים כדי לגבש עמדה ישראלית יצירתית וצופה פני עתיד. \**לשמחתי עו"ד עמית אשכנזי, היועץ המשפטי של מטה הסייבר הלאומי, נמצא כאן היום ויפרט על נושא זה בהמשך היום*\*. *בנוסף, נמצאים אתנו ד"ר ערן שמיר-בורר, ראש מחלקת הדין הבין-לאומי בפרקליטות הצבאית וסא"ל רוני קציר, רע"ן אופרטיבי במחלקה לדין בין-לאומי בפרקליטות הצבאית, העוסקים בממשקים של דיני סייבר ודיני מלחמה\*.*
2. **זכויות אדם**:
* יחד עם עמיתינו מהמחלקה הפלילית, המשרד לביטחון פנים ושירות בתי הסוהר, הינו שותפים בעדכון מסמך תנאי המינימום של האו"ם לטיפול באסירים ("כללי מנדלה") בשנת 2015. זהו תוצר של תהליך עבודה ארוך ומורכב.
* תהליך העבודה עצמו ומפגשי קבוצת המומחים ב-**2015** התקיימו בחסות ארגון האו"ם לסמים ופשיעה (UNODC) בהכוונת ה-CCPCJ. מדינת ישראל נטלה חלק בתהליך זה, על ידי הגשת מסמך בכתב וכן על ידי שליחת נציגים למפגשי קבוצת המומחים הבין-ממשלתית. במפגש הראשון של קבוצת המומחים השתתפה עו"ד ***יפעת רווה*** ממחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי), במפגש השלישי עו"ד הילה קוגלר-רמות ממחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי), ובמפגש האחרון המסכם השתתפו עו"ד ***מיכאל אביטן*** מהלשכה המשפטית בשב"ס ועו"ד ***קוגלר-רמות***. כן התקבלו במהלך הדרך תשומות חשובות ***מנציגי מחלקת דבל"א בפרקליטות הצבאית***.
* התוצר הינו מסמך תנאי המינימום של האו"ם, שאף שאינו מסמך בעל מעמד משפטי מחייב נודעת למסמך זה ולכללים המפורטים במסגרתו חשיבות רבה . רק לאחרונה **בבג"צ שטח מחייה ראוי לאסירים**, בית המשפט העליון הקנה משקל בלתי מבוטל לסטנדרטים אלו, והתייחס אליהם כמלמדים על אמות מידה סבירות ומידתיות לטיפול באסירים ובעצורים (בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' השר לביטחון פנים ואח' , יוני 2017).