

תיק חפיפה

למתמחה באשכול טכנולוגיות חדשות
ותפקידים מיוחדים

פברואר 2023

I. רקע

עד לשנת 2022 פעל במחלקה אשכול מדיניות ואסטרטגיה, שבראשו עמדה עו"ד טל ורנר-קלינג. האשכול עסק בנושאים מגוונים, ובהם:

- גיבוש אסטרטגית פעולה משפטית ביחס לגופי בדיקה בין-לאומיים הקשורים לטענות להפרות של דיני הלחימה בישראל, לרבות איסוף נתונים וכתובת דו"חות ממשלתיים בנושא. למשל, האשכול ריכז את כתיבת הדו"ח הממשלתי ביחס מבצע "צוק איתן" שקידם את הנרטיב הישראלי ביחס למבצע והשפיע משמעותית על מסקנות דו"ח ועדת דיוויס (שהוקמה ע"י מועצת זכויות האדם של האו"ם).
- האשכול היה אמון גם על קידום מהלכים יזומים שמטרתם לעשות שימוש בכלים משפטיים על-מנת לקדם את האינטרסים של מדינת ישראל בזירה המשפטית הבין-לאומית.
- בנוסף, האשכול עבד מול הגופים המדינתיים הרלוונטיים בישראל, בהם משרדי הממשלה וכוחות הביטחון, לצורך שינויים ושיפורים בדין הפנימי לטובת עמידה קפדנית בהוראות המשפט הבין-לאומי. דוגמה בולטת לכך היא ליווי תהליך היישום של המלצות ועדת טירקל.
- מעבר לכך, האשכול שימש כ"זרוע הפרוייקטים המיוחדים" של המשנה, והיה אמון על טיפול בנושאים מיוחדים שדרשו העמקה רבה בתחומי תוכן מגוונים בטווח זמן קצר.

בשנים האחרונות גבר העיסוק של המחלקה בנושאי משפט בין-לאומי וטכנולוגיה. נושא זה טופל תחילה על-ידי עו"ד סדריק צבע באשכול משפט בין-לאומי פומבי, ועובדי אשכול מדיניות ואסטרטגיה סייעו נקודתית במשימות שנגעו למשפט בין-לאומי וטכנולוגיה.

נוכח ההבנה שיש צורך להקדיש משאבים ייעודים משמעותיים יותר לטובת הנושא, הוקם במחלקה אשכול טכנולוגיות חדשות ותפקידים מיוחדים. בראש האשכול עומדת עו"ד טל ורנר-קלינג, ועמה בצוות עובדים עו"ד סדריק צבע ועו"ד מירית שרעבי וכן מתמחה.

כיום, עבודת האשכול מתרכזת בשני צירים מרכזיים: נושאים שטופלו בעבר על-ידי אשכול מדיניות ואסטרטגיה ונושאים הנוגעים למשפט בין-לאומי וטכנולוגיה. להלן תיאור העבודה של האשכול כיום, להרחבה על הפרטים ניתן כמובן לשוחח עם אנשי האשכול.

מרבית עבודת המתמחה (אצלי לפחות) הייתה בהקשרים הטכנולוגיים, שם רוב המשימות ארוכות-טווח ומעמיקות. עם זאת, סביר להניח שתהיינה גם משימות תפק"מיות, שעשויות להיות ממוקדות או רחבות היקף, באופן משתנה.

II. עבודת האשכול כיום

א. נושאים הנוגעים למשפט בין-לאומי וטכנולוגיה:

באופן כללי, אפשר להפריד מבחינה תמאטית בין עיסוק באסדרה פרטנית של טכנולוגיות חדשות לבין שאלות כלליות שנוגעות להחלת כללים של המשפט הבין-לאומי בעולם הקיברנטי. מרבית העשייה בשלב זה ממוקדת באסדרה פרטנית, כפי שיפורט להלן, אך אחת ממטרותיו של האשכול היא להכין עתודת ידע וכישורים להתמודדות עתידית עם שאלות שעשויות לעלות, בוודאי בהקשרים רחבים של המשפט הבין-לאומי (למשל בהקשר של ההאקטיון, ראי להלן). עוד נציין, שעבודת האשכול שלנו מוגבלת להיבטים אזרחיים ולא להיבטים צבאיים, בהם עוסק אשכול דיני מלחמה. עם זאת, לאור העובדה שבולות הגזרה אינם חדים (לאור

עמימות הקו המפריד בין אירוע צבאי לבין אירוע של אכיפת חוק, הגוזר גם עמימות ביחס להגדרה של כלי טכנולוגי "דו-שימושי"), פעמים רבות מדובר בעבודה משותפת מול אשכול דיני מלחמה וגורמי ביטחון נוספים.

1) תחולת המשפט הבין-לאומי במרחב הסייבר

אחת השאלות הבווערות כיום נוגעת לתחולה של כללים קלאסיים של המשפט הבין-לאומי במרחב הסייבר. למשל: האם תקיפת סייבר נחשבת להתקפה חמושה, האם מדינה יכולה לאפשר למדינה אחרת לתקוף דרך שרתים שלה מדינה אחרת, האם למדינה מותר לתקוף בחזרה (hackback) האקרים שפועלים ממדינה אחרת, האם כשמדינה פועלת נגד מתקפה כזו עליה לספק ראיות, מהם הצעדים שעל מדינה לנקוט כדי למנוע מתקפה משטחה, האם מידע יכול להוות מטרה לגיטימית לתקיפה ועוד. כיום, אין אמנה מחייבת המסדירה שאלות אלו, אך ישנם מספר כלים בין-לאומיים שחשוב להכיר בהקשר זה. אנחנו משתתפים בדיונים ובעבודת ההכנה הנעשית בעיקר מול משרד החוץ, אך גם מול מערך הסייבר הלאומי (מס"ל), דבל"א, משרד הביטחון וגופי ביטחון נוספים. בשלב זה, הנורמות הקיימות והאינטרסים של ישראל מופו על ידנו ואנחנו מנסים להשפיע על מגמת הקידום המוסדי כך שתתאים לאינטרסים שלנו.

- [מדריך טאלין](#) – מדובר בספר אקדמי שמתיימר לשקף את הדין הנוהג (אך אין לו, לכשעצמו, מעמד מחייב) ביחס לשאלות מעין אלו, הגם שיש מחלוקת לגבי חלק מהמסקנות אותן הוא מבסס. הרוח החיה מאחורי המסמך הוא מייקל שמיט, מלומד אמריקאי חשוב (שכל מה שהוא כתב ביחס לסייבר שווה קריאה). המסמך בנוי מכללים ממוספרים ודברי פרשנות נרחבים בסוגיות חשובות ורלוונטיות, למשל עקרון ה-*due diligence*, *countermeasures*, אחריות מדינה בשל פעילות בלתי חוקית בסייבר, שימוש בכוח, הגנה עצמית ועוד. מדריך טאלין 2.0 יצא בשנת 2017 (עותק של הספר נמצא אצלנו במחלקה) ועבודה על מהדורה מעודכנת של מדריך טאלין 3.0 החלה ב-2021 ותמשיך עד 2026.
- הצהרות של מדינות – מדינות רבות בעולם הביעו דעתן ביחס לשאלות אלו. הן עשויות לייצג פרקטיקה ואופיניו יוריס, אם כי לא ברור בשלב זה שניתן לזקק מנהג. כדאי להכיר הצהרות של מדינות שונות, וחובה לקרוא את [נאומו של ד"ר רועי שינדורף](#) המייצג את עמדתה של מדינת ישראל נכון להיום (העבודה על הנאום נעשתה במחלקה וכפי שתוכלו לקרוא בין השורות, ההתנסחות הישראלית זהירה מאוד בחלק מהנושאים). בבלוג EjlTalk יש ניתוח ביקורתי של לא מעט הצהרות כאלו (תחת לשונית cyber).
- [GGE](#) (Groups of Governmental Experts) – במסגרת החלטת העצרת הכללית של האו"ם 73/266, הוחלט להקים קבוצת מומחים ממשלתית לטובת קידום התנהגות מדינית אחראית במרחב הסייבר בהקשר של ביטחון לאומי. הקבוצה התכנסה בשנים האחרונות מספר פעמים, וניסתה לנסח נורמות בנוגע להתנהגות מדינות במרחב הסייבר, על מנת שיאומצו על-ידי המדינות החברות. במאי 2021 הקבוצה אימצה בקונצנזוס את הדוח הסופי (ראי [רשומה](#) של מייק שמיט ביחס לחשיבות הדבר).
- [OEWG](#) (Open Ended Working Group) – תהליך שבו משתתפות מדינות העולם (ולאו דווקא מומחים) ונועדה לקדם קונצנזוס רחב יותר בתחום. במסגרת הדיונים, מדינות מפרסמות את עמדתן ביחס לתחולת המשפט הבין-לאומי בסייבר. בין היתר, הקבוצה מתייחסת בדו"חות שלה לנורמות שפיתח ה-GGE. לאחרונה התהליכים אוחדו, כך שכיום רק ה-OEWG קיים, אך מתבסס גם על הנורמות שפיתח ה-GGE. קיים דיון כיצד ימשיך תהליך העבודה ובעיקר מהן הסמכויות שיהיו לו. ברמה העקרונית, אנחנו בעד גוף שידון בשאלה של מהו המצב המשפטי, אך שלא תהיה לו סמכות לקדם נורמות חדשות.
- [POA](#) (Programme of Action) – מנגנון חדש באו"ם שמתוכנן לקום במהלך השנתיים הקרובות, ויחל לפעול בשנת 2025 בתור מחליף של ה-OEWG. מדובר ביוזמה צרפתית-מצרית, בה תמכו מדינות רבות

(כולל בסופו של דבר ישראל), להקמת מנגנון קבוע באו"ם לקידום התנהגות מדינתית אחראית במרחב הסייבר, לרבות דרך דיון ופיתוח של נורמות לא מחייבות בתחום.

- האקת'ון – במסגרת הרצון לקדם עמדה ישראלית ברורה, האשכול מתכנן לערוך האקת'ון שירכז גורמים שונים בממשלה ובגופים מדינתיים נוספים שיתנו דעתם על שאלות רחב של המשפט הבין-לאומי, והמטרה היא להגיע, עם סיומו, לעמדה ברורה יותר של ישראל, כנגזרת של בחינת המצב המשפטי והעובדתי והאינטרסים של מדינת ישראל. בשלב ראשון, הוחלט להתמקד בשאלת החריצות הנאותה (due diligence) בסייבר. ביצענו מיפוי ראשוני של השאלות המשפטיות, וכעת, בתיאום בין האשכול שלנו וגורמים אחרים, מתבצע מיקוד לגבי הנושאים שידונו בפועל. ההאקת'ון מתוכנן ליוני, אך לפניו תידרש עבודת מחקר מעמיקה.

2 פשיעת סייבר

- [אמנת פשיעת סייבר חדשה של האו"ם](#) – במסגרת החלטה 74/247 החליטה העצרת הכללית של האו"ם להקים ועדת מומחים בין-ממשלתית, לטובת יצירת אמנה בין-לאומית למלחמה בפשעי סייבר. האמנה העתידית עומדת לצד [אמנת בודפשט](#) לפשעי מחשב של מועצת אירופה – אמנה שנחתמה בשנת 2004 ושישראל חברה בה ושהחברות בה מוגבלת, כעניין שבעובדה, למדינות מערביות ומספר מדינות [נוספות](#). תהליך העבודה על האמנה החל ביוזמה של רוסיה ובתמיכת סין ומדינות נוספות, שאינן חברות באמנת בודפשט. המטרה המוצהרת היא לכוון אמנה שאליה יצטרפו מדינות רבות יותר מאשר אמנת בודפשט ושגם תהיה מעודכנת יותר למציאות הטכנולוגית. המדינות המערביות התלבטו האם לשתף פעולה עם התהליך ובסופו של דבר החליטו לנסות ולהשפיע על אופי האמנה המתגבשת. האמנה מורכבת ממספר חלקים: מבוא, חלקים כלליים, הפללה, אכיפה, שיתוף פעולה וכללים פרוצדורליים. עמדת ישראל, כמו עמדות מרבית מדינות המערב, היא שיש להיצמד ככל האפשר לנוסח של אמנת בודפשט. לאחר המפגש האחרון שהתקיים בווינה בינואר 2023 פורסם Zero Draft לכל חלקי האמנה, המבוסס על עמדות שמדינות הביעו בכתב ובעל פה בסבבי הדיונים הקודמים באו"ם (ראי [באתר האמנה](#)). בישראל התהליך נעשה בהובלת משרד החוץ (אגף אסטרטגי ואגף משפט) והעמדות הישראליות גובשו בצוות העבודה הכולל, מלבדנו ומשרד החוץ, גם את המחלקה למשפט פלילי בייעוץ וחקיקה, מחלקת הסייבר והמחלקה לעניינים בין-לאומיים בפרקליטות המדינה ומערך הסייבר, וקיימים מסמכים בהם מסוכמות עמדות ישראל לגבי כלל הסעיפים. בחודש אפריל הקרוב צפוי דיון נוסף בווינה, ובהמשך באוגוסט בניו יורק לקראת התכנסות לנוסח סופי של האמנה. דיון נוסף ייערך בחודש ינואר 2024.
- [הפרוטוקול הנוסף השני של אמנת בודפשט](#) – בשנים האחרונות ישראל, באמצעות מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה ומחלקת אמנות באגף משפט במשרד החוץ, השתתפה בדיונים על ניסוח הפרוטוקול השני של אמנת בודפשט העוסק בהרחבת סמכויות האכיפה ושיתוף הפעולה הבין-לאומי בהקשר זה (ישראל לא הצטרפה ולא מתכוונת להצטרף לפרוטוקול הראשון המרחיב את העבירות המהותיות). כעת הוטל על אשכולנו לבצע את "עבודת התכלול" הנוגעת לבחינת שאלת הצטרפותה של ישראל לפרוטוקול ובכלל זה סקירת תיקוני החקיקה והאסדרה הנדרשים לכך, בעבודה משותפת מול המחלקה למשפט פלילי בייעוץ וחקיקה, מחלקת הסייבר בפרקליטות המדינה ומס"ל.
- הצעת חוק ממשלתית - חוק החיפוש – עלתה פנייה מצד המחלקה למשפט פלילי בייעוץ וחקיקה לבצע תיקונים בחוק החיפוש. השאלה שהגיעה לפתחנו הייתה האם פעולת חיפוש של מדינת ישראל בחומרי מחשב מרוחקים (כאלה שמאוחסנים במדינה אחרת) מהווה פעולה חוץ טריטוריאלית שמנוגדת למשפט הבין-לאומי. ניסחנו עמדה ראשונית שהייתה מקובלת על רועי (בתיקייה), וערכנו מחקר שבחן כיצד מדינות אחרות הסדירו את הנושא (בתיקייה). העמדה שלנו הייתה, בתמצית, שמוקדם לדעת האם התגבש כלל משפטי בנושא, ואם יוחלט להסדיר את הנושא בחקיקה פנימית – ראוי שהדבר ייעשה לפי מודלים שאינם שנויים במחלוקת (ראה למשל את המודל של הולנד/אוסטרליה). האינטרס בעניין הזה

הוא מצד אחד לאפשר לישראל חופש פעולה ולא לקדם חקיקה שמגבילה את יכולות רשויות אכיפת החוק; מהצד השני – איננו רוצים להיתפס ככאלה שמקדמים פרקטיקות שלא מקובלות על אף מדינה אחרת. המצב כעת הוא שעמדתנו נשמעה, ובזמן האחרון יש ניסיון לקדם את העבודה על הצעת החוק.

3) סחר וסייבר

- הסכם סחר אלקטרוני בארגון הסחר העולמי – משרד הכלכלה מייצג אותנו בדיונים בארגון הסחר העולמי על הסכם סחר אלקטרוני חדש (שירה מהאשכול הכלכלי מרכזת את התייחסותנו בנושא). ההסכם, שיוצר התחייבויות משמעותיות בתחומים הטכנולוגיים (למשל ביחס להצפנה, למיקום שרתים של חברות זרות ולהעברת קוד מקור), יידון באופן אינטנסיבי במהלך שנת 2023. הטיוטה של ההסכם נמצאת בתיקיות/ במיילים.
- [הסכמי שותפות דיגיטלית של האיחוד האירופי](#) – בשנה האחרונה פועל האיחוד האירופי לחתימה על הסכמי שותפות דיגיטלית עם מדינות שהוא סבור שיש חשיבות בשמירה ובקידום השיח איתם בתחומי סחר דיגיטלי, מעבר מידע, אבטחת סייבר, בינה מלאכותית ועוד. להבנתנו, האיחוד עושה זאת במסגרת מנגנונים של הסכמי הסחר הקיימים שלו עם אותן מדינות. עד כה, האיחוד החליט ליצור הסכמים כאלו עם דרום קוריה, יפן וסינגפור.
- [ועדת הסחר והטכנולוגיה של האיחוד האירופי וארה"ב](#) – פורום שהוקם בשנת 2021 לשיח רם דרג בין האיחוד האירופי לבין ארה"ב בנושאי סחר וטכנולוגיה. הפגישה השלישית של הוועדה נערכה בסוף שנת 2022, במסגרתה האיחוד וארה"ב ביקשו לחזק את שיתוף הפעולה והתיאום בנושאים השונים, לרבות הצפנה post-quantum, שרשראות אספקה של סמיקונדקטרים וסינון השקעות זרות. יש לציין כי האיחוד מתכנן להקים ועדה מסוג זה גם עם הודו.
- CDEP (Committee on Digital Economy Policy) – ועדה למדיניות כלכלית דיגיטלית של ה-OECD. תחתיה יושבות 5 קבוצות עבודה, כאשר אחת מהן עוסקת ברגולציה של בינה מלאכותית (AIGO), אחת נוספת עוסקת בביטחון בכלכלה הדיגיטלית (WPSDE) וקבוצה שלישית עוסקת במדיניות בתחום תשתיות ושירותי תקשורת (WPCISP). משרד הכלכלה מוביל את הפעילות יחד עם נציגים ממשרדים רלוונטיים, ואנחנו נכנסים כעת לתחום ומסייעים בנושא.

4) בינה מלאכותית

תחום הבינה המלאכותית הוא שם כולל להתפתחות בתחום טכנולוגיות המאפשרת קבלת החלטות, ייצור תחזיות, או ביצוע פעולות על המידע והתקשורת ומדעי הנתונים ידי מחשב ברמת עצמאות גבוהה, באופן המדמה או מסוגל להחליף בינה אנושית. השימוש בכלי זה מזנק ויש לו השלכות רחב בהיבטים רבים. טיוטת [מסמך מדיניות](#) של משרד המדע, שנכתב בהתייעצות עם האשכול, נותנת סקירה טובה של הנושא. מדינות רבות מצויות בתהליכי פיתוח רגולציה בנושא, כשההליך המרכזי ביותר בעולם הוא ה-[AI Act](#) של האיחוד האירופי שעתיד להיכנס לתוקף ב-2023 (הנוסח לא סופי, ממליץ לקרוא סקירה מצומצמת שלו [כאן](#)). מדינות אחרות, ובכללן ישראל, נוקטות בקו ליברלי יותר מתוך רצון שלא לחסום מחקר ופיתוח מועילים לאנושות. אין בישראל דבר חקיקה שעוסק בנושא במישרין. מכוח החלטת ממשלה, נושא זה מרוכז על ידי משרד המדע, שאף פרסם כאמור מסמך מדיניות מתווה לרגולציית AI, בדומה למדינות אחרות. השורה התחתונה שלו היא שבשלב זה אין מקום לחקיקת רחב אלא להמלצות כלליות תוך מגמה של פיקוח סקטוריאלי ככל שנדרש. גוף משמעותי נוסף שעוסק ב-AI הוא המחלקה הכלכלית ביעוץ וחקיקה שפרסמה דו"ח לגבי שימוש בבינה מלאכותית בסקטור הפיננסי. כמו כן, [תוו"ד מטעם אשכול קניין רוחני](#) במחלקה האזרחית ביעוץ וחקיקה פורסמה ביחס לחוקיות השימוש ביצירות מוגנות בזכויות יוצרים כחלק מאיגום המידע על ידי המכונה. מסקנתה כי ניתן בהתאם לדין הקיים

להצדיק כריה של מידע זה (במדינות אחרות, כמו ארה"ב, הנושא עומד בפני ליטיגציה). לבסוף, קיים צוות חשיבה במשרד המשפטים לגבי המשפט המנהלי ו- AI בו או חברים.

במישור הבין-לאומי, תהליכי הרקע המרכזיים הם שיש להכיר כוללים את [מסמך המלצות לפיתוח "בינה מלאכותית אמינה" \("trustworthy"\) של ה-OECD](#), וכן [מסמך המלצות על האתיקה של AI](#) של אונסק"ו. סקירה של התהליכים הבין-לאומיים, נכון לאוגוסט 2022 קיימת בתיקייה כללי בתת-תיקייה בינה מלאכותית. שני תהליכים מרכזיים בעבודת האשכול הינם:

○ CAI - התהליך המרכזי הפעיל כיום הוא המו"מ על אמנת הבינה מלאכותית של מועצת אירופה. מועצת אירופה היא גוף שפועל בעיקר בהקשרים של זכויות אדם, חיזוק הדמוקרטיה ושלטון החוק (הוא הגוף שדרכו כוננה האמנה האירופית לזכויות אדם), והיא שונה מהאיחוד האירופי. חברות בה כל המדינות ביבשת אירופה, למעט רוסיה (שחברותה הושעתה בעקבות המלחמה באוקראינה) ובלרוס. לישראל, כמו גם לארה"ב, קנדה, יפן ומקסיקו מעמד משקיף בגוף זה. תהליך כינון האמנה החל לפני מספר שנים, וכיום קיימת ועדה קבועה בשם CAI, (Committee on Artificial Intelligence), שתפקידה לנסח אמנה בין-לאומית שתהיה פתוחה להצטרפות של כל מדינות העולם. בגלל ההקשר המוסדי, צפוי שהאמנה תשים דגש על שמירה על זכויות אדם, ובתחילה נראה היה שמגמת הוועדה הייתה ללכת בכיוון חשדני המשקף את עמדת האיחוד האירופי, דהיינו ששם דגש מוגבר על זכויות אדם ולא על פיתוח טכנולוגי. לאחר עבודה מאומצת של מדינות שונות, ובהן ישראל, ניכר ריכוך של הנוסח, אך עדיין לא ברור מה יהיה הנוסח הסופי (Zero Draft טנטטיבי בתיקייה הרלוונטית – מומלץ לקרוא בעין ביקורתית ולשוחח על כך עם סדריק שיוכל להרחיב על ההיסטוריה של התהליך). עד כה, מרבית המו"מ עסק בסעיפים פרוצדורליים ובמבוא. באפריל יתקיים סבב דיונים נוסף שצפוי לעסוק בנושאים מהותיים יותר. אחת השאלות המרכזיות היא האם האמנה תחול על כל שימוש ב-AI או רק על שימושים ע"י גופים ציבוריים (לשם האמריקאים דוחפים). המטרה העיקרית של האשכול היא לקדם את האינטרסים של ישראל בתחום מתפתח זה תוך יישום האינטרסים שעולים מהשיח מול השותפים השונים בממשלה (למשל – לאפשר חופש פעולה בכל הנוגע לטכנולוגיות דו-שימושיות ולהתנגד לכלל משפטי מחייב בהקשר הזה). העבודה בפורום זה מתקיימת בשיתוף פעולה עם המחלקה למשפט כלכלי ביעוץ וחקיקה, משרד החוץ, משרד המדע, רשות החדשנות וגורמים בין-משרדיים נוספים.

○ [GPAI](#) (Global Partnership on Artificial Intelligence) – בחודש נובמבר 2021 התקבלה ישראל לארגון GPAI. מדובר בארגון יחסית מצומצם שהוקם על-ידי קנדה וצרפת. הצטרפות ישראל אליו מהווה הישג משמעותי שלאשכול תרומה רבה לו. ארגון GPAI פועל באמצעות קבוצות עבודה בתחומים שונים הקשורים לבינה מלאכותית. קבוצות העבודה מורכבות ממומחים הפועלים באופן עצמאי, אך מתמנים על-ידי המדינות החברות בארגון או על-ידי מוסדות בין-לאומיים. להבדיל מקבוצות העבודה המקצועיות, ועדת ההיגוי של הארגון (Steering Committee) שמתווה את פעילות קבוצות העבודה, מורכבת מנציגים ממשלתיים של המדינות החברות בארגון. כך, חברות בארגון מאפשרת לקדם כיווני פעילות של קבוצות העבודה השונות. גוף זה בעיקר מסמן מגמות באסדרת בינה מלאכותית, אך לא צפוי לקדם כלי משפטי פוזיטיבי (כמו אמנה). יש צורך לעקוב אחר פועלו ולהציף מעלה היבטים רלוונטים הנוגעים לעבודת האשכול (למשל, נורמות חדשות שמתגבשות, נסיונות אסדרה). דני חורין (יועמ"ש משרד המדע) ויובל רויטמן (ראש אשכול רגולציה במחלקה למשפט כלכלי ביעוץ וחקיקה) מונו כמומחים ואנו נסייע בידם בעבודה המקצועית שלהם בצוותים, וזאת בנוסף

למעקב השוטף. כמו כן, מתגבש רעיון לכינון מושב שישראל תארגן במפגש הבא (אך כרגע לא ברור אם משרד המדע ירצה להמשיך לעסוק בנושא).

5) משילות באינטרנט –

- ה-IGF Internet Governance Forum (IGF) – גוף של האו"ם אשר יוצר פלטפורמה לדיון מקיף ואינקלוסיבי בסוגיות חשובות שקשורות לאינטרנט. בכל שנה נערך מפגש גדול שמארגן ה-IGF, כאשר בשנה שעברה הוא התקיים באתיופיה, והשנה ייערך ביפן. מהמפגשים ניתן ללמוד על הסוגיות העיקריות ועל הטרנדים שבתחום המשילות באינטרנט.
- ה-Global Digital Compact של האו"ם – בדו"ח צופה פני עתיד שפרסם מזכ"ל האו"ם בספטמבר 2021, הוא הציע לקיים Summit of the Future, שם ידונו בהמלצות שונות שלו ב-12 תחומים שונים, אחד מהם נוגע בשיפור השת"פ הדיגיטלי, תחום עליו אמון ה-Envoy on Technology של האו"ם (נציג הודו, מונה ביוני האחרון). בפרט, המזכ"ל קורא ליצירת Global Digital Compact לצורך הגנה על המרחב המקוון וחיזוק המשילות באינטרנט, וניסוח עקרונות משותפים לאינטרנט פתוח, חופשי ובטוח עבור כולם, תוך צמצום הסכנות הנובעות מהשינויים הדיגיטליים. זאת באמצעות קידום רגולציה של בינה מלאכותית, כדי להבטיח שהיא תואמת לערכים משותפים גלובליים; הצגת קריטריונים לאחריותיות בכל הנוגע לתוכן מפלה ומטעה; החלת זכויות אדם במרשתת; הגנה על מידע; הימנעות מפרגמנטציה של האינטרנט וחיבור כל אזרחי ואזרחיות העולם לרשת האינטרנט המזכ"ל אמר אז כי ה-Internet Governance Forum, וכן גורמים רלוונטים (האו"ם, ממשלות, הסקטור הפרטי והחברה האזרחית) צריכים לפעול יחד כדי להסכים על הנוסח של Global Digital Compact לקראת ה-Summit of the Future. במהלך שנת 2023 נערך שיח בהובלת שבדיה ורואנדה לגיבוש תוכן ה-compact ושוב להבין מה הסוגיות העיקריות שיעלו, אילו אמירות ייצאו משם ומה יהיה תוקפן.
- הצהרות ביוזמות מדינות – בשנים האחרונות, מספר מדינות מערביות מבקשות להוביל קו ברור בנוגע לעיצוב האינטרנט באופן גלובלי. הן קוראות לאינטרנט פתוח, חופשי, אינקלוסיבי ובטוח. דוגמה בולטת לכך היא ה-[Declaration for the future of the internet](#) שהובילה ארה"ב, ועליה חתומות כ-60 מדינות. דוגמה נוספת היא ה-[Copenhagen Pledge](#).
- ICANN - במסגרת הארגון הבין-לאומי ICANN, שהינו למעשה גוף המאוגד בארה"ב ואחראי על הקצאת שמות מתחם (domains כמו .com, .co.il). פועלת ועדה בין-ממשלתית שאמורה לטפל בהיבטים הממשלתיים של פעולת הארגון. נציגת ישראל לוועדה היא ממשדד התקשרות. פעילות האשכול היא להבין ביחד עם גורמים נוספים במשרד המשפטים ואיגוד האינטרנט האם יש צורך ויכולת להסדיר בחקיקה (או בכלי אחר) את תפעול מרשם הכתובות. סדריק כתב מזכר בנושא לפני מספר שנים, ובוצעה בחינה השוואתית של הנושא (ראה בתיקייה). כמו כן בוצעה סקירה על הפעילות המשפטית האחרונה בוועדה הבין ממשלתית (בתיקייה).
- פעילות גופי תקינה שונים (רלוונטי גם באופן ספציפי עבור הגנת סייבר ובינה מלאכותית), לרבות ה-ISO, ETSI, NIST, IEEE.

6) רגולציה טכנולוגית במדינות נוספות

- ככלל, ניתן לומר כי עיצוב השיח במישור הבין-לאומי בתחום הטכנולוגי נעשה בעיקר ע"י שחקנים חזקים ופעילים בתחום, לרבות האיחוד האירופי, ארה"ב, בריטניה, קנדה, אוסטרליה והולנד. לכן, כדאי להתעדכן מעת לעת בחקיקה ובמדיניות הפנימית של מדינות אלו, כדי לנסות ולהבין לאן נושבת הרוח בסוגיות שונות, לרבות הגנת סייבר, משילות באינטרנט, סחר וטכנולוגיה ובינה מלאכותית.

- החקיקה המתקדמת ביותר כיום, ובעלת פוטנציאל השפעה גבוה, בתחום הטכנולוגי היא של האיחוד האירופי. להלן מספר דברי חקיקה והצעות חוק נבחרים ורלוונטיים באיחוד (בהתבסס על חלוקה שנעשתה ע"י אליזבטה קרסובה מצ'כיה):

- Digital Services Act, Directive on digital content and services, New copyright directive, Digital Markets Act, Regulation on fairness and transparency, Regulation on political advertising, Media Freedom Act
- Cybersecurity Act, Cyber Resilience Act, NIS2
- Artificial Intelligence Act, Ai Liability Directive, Revision of Product Liability Directive, Machinery Regulation, General Product Safety Regulation
- GDPR, PSI Directive, Regulation of non-personal data, Data Governance Act, Data Act

7) טכנולוגיות נוספות –

- מעבר לאמור לעיל, האשכול גם עוקב, בעצימות נמוכה יותר, אחר התפתחויות בתחומי **מטבעות קריפטוגרפיים ובלוקצ'יין, קוואנטום ומטאורס**.

- בלוקצ'יין – מדובר בנושא שלא עסקנו בו כמעט באשכול, למעט ייעוץ נקודתי, לאור העובדה שאין התפתחויות משמעותיות במשפט הבין-לאומי וגם אלו הקיימות מתייחסות בעיקר להיבטים הפיננסיים, בהם עוסקים בנק ישראל והרשות לניירות ערך. עם זאת, לנוכח הגידול הגובר והולך בשיח זה, כדאי להתעדכן גם בנושא זה ולהכיר את הטכנולוגיה במידה ויידרש עיסוק בנושא.
- יתכן שתדרשי לעסוק טכנולוגיות נוספות, בפרט קוואנטום, 5G ו-6G, מטאורס, בהקשרים משפטיים ולכן כדאי להכיר אותם, לפחות ברמת היכרות בסיסית.

8) נושאים שוטפים -

- בחינת הצעות חוק שעולות לוועדת שרים לענייני חקיקה וסדר יום ישיבות ממשלה – איתור הצעות חוק שיש להן נגיעה לנושאי משפט וטכנולוגיה, והצפה למירית/סדריק/טל עם התייחסות קצרה להצעת החוק וההיבטים הרלוונטיים העולים ממנה. העבודה בהקשר זה מתבצעת באופן שבועי מול מתמחה הלשכה שמתכלל את המענה המחלקתי. אציין שיש נושאים שמשיקים לתחומי התוכן של האשכול שנמצאים בטיפול אשכולות אחרים. למשל, נושאי פרטיות מטופלים על-ידי האשכול הכלכלי. לעתים יש מקום להתייחסות של אשכולות שונים, כל אחד מנקודת המבט שלו. יש לשים לב שהמענה בהקשר הזה נדרש תוך כמה שעות, ולכן יש לתעדף את המענה על-פני משימות אחרות.
- בחינה שבועית של התפתחויות בתחום הטכנולוגיה/ משפט וטכנולוגיה. מומלץ להסתכל על בלוגים מפורסמים, אתרי חדשות ואתרים נוספים (למשל, פוליטיקו, פורבס ועוד. קיימת רשימה בסוף המסמך שאני מזמין אותך לעדכן מעת לעת). הציפייה היא שתהיה שליטה טובה בנושאים טכנולוגיים שתביא ליכולת לאתר התפתחויות / מגמות רלוונטיות לעולם המשפט.
- כתיבת עדכונים על התפתחויות הנוגעות לעולם המשפט הבין-לאומי והטכנולוגיה. בחודש ינואר 2023 שלחנו עדכון שמהווה סקירה של התפתחויות טכנולוגיות שחשוב להאיר למקבלי החלטות (הן בתוך המחלקה והן מחוצה לה – למנכ"ל ולשותפים נוספים במשרדי הממשלה). השאיפה היא להוציא עדכון נוסף סביב חודש יולי.

1) ועדת טירקל

- האשכול לוקח חלק מרכזי בתהליכי היישום של המלצות הדוח השני של ועדת טירקל. במסגרת כך, אנחנו משתתפים בדיונים הנוגעים להטמעת ההמלצות (הן במישורין – תיקוני חקיקה, והן בעקיפין – שיח על נושאים שלגביהם היו המלצות). כזכור, ועדת טירקל הוקמה בעקבות אירוע המשט בשנת 2010, והחלק השני של הדוח שלה עסק במנגנוני הבדיקה והחקירה בישראל של טענות בדבר הפרות של דיני הלחימה. דוח ועדת טירקל היה ראשון מסוגו בעולם בהקשר הזה, וניתח את "החובה לחקור" בראי המשפט הבין-לאומי. ועדת טירקל המליצה 18 המלצות שהאחרונה שבהן הייתה שיוקם צוות ליישום ההמלצות. צוות זה, בראשות ד"ר יוסף צ'חנובר, הוקדם בשנת 2014 ובחן את תהליכי היישום של ההמלצות, ובמקרים מסוימים אף שינה במעט את ההמלצות הסופיות שקבעה ועדת טירקל. חלק גדול מהמלצות צוות היישום כבר יושמו, לרבות הקמת מנגנון תחקור מטכ"לי לצורך ביצוע הערכה עובדתית (המלצה 5); המלצות הנודעות לעצמאות הפצ"ר והתצ"ר (המלצות 7 ו-8); הקמת יחידת מצ"ח לעניינים מבצעיים (המלצה 9); הקמת יחידה במשרד המשפטים העוסקת בדיני המלחמה (המלצה 12); האפשרות להשיג ליועץ על החלטות הפצ"ר בתיקים שעניינים טענות בדבר הפרה חמורה של דיני הלחימה (המלצה 13), העברת הטיפול בחקירת אירועי ירי של שוטרי מג"ב הפועלים תחת פיקוד צה"ל באיו"ש לצה"ל (המלצה 14); ופיקוח על חקירות השב"כ (המלצה 15). יש מספר המלצות שטרם יושמו, ובראשן המלצות 1-2 העוסקות בחקיקת פשעי מלחמה ואחריות מפקדים וממונים.

- יש צורך להכיר היטב את דוח ועדת טירקל ואת דוח צוות היישום העיסוק בוועדת טירקל וביישום המלצותיה מתחבר לעיסוק ליבתי יותר של האשכול והמחלקה – התמודדות עם טענות נגד מנגנוני החקירה והבדיקה של הפרות המשפט הבין-לאומי בישראל. עניין זה הוא בראש ובראשונה חשוב לאור המחויבות העמוקה שיש לישראל לעמוד בכללי המשפט הבין-לאומי. לצד זאת, טענות שמושמעות כנגד המדינה בהקשר זה יכולות לסייע לגורמים שונים לבסס טיעון שמנגנוני הבדיקה והאכיפה בישראל אינם מספקים ולכן יש להביא עניינים אלה בפני בית-הדין הפלילי הבין-לאומי או בפני ערכאות במדינות אחרות, לרוב על בסיס סמכות שיפוט אוניברסלית.
- לאחר שהמלצות צוות היישום אומצו על ידי הקבינט המדיני-בטחוני בחודש יולי 2016, הוקם צוות המעקב אחר יישום המלצות צוות היישום של המלצות ועדת טירקל:

- צוות המעקב - טל היא אחת מנציגות משרד המשפטים בצוות, לצד ענת אסיף. הצוות נפגש בעבר אחת לחצי שנה כדי לדון בסטטוס יישום ההמלצות, לא כונס מאז הקורונה ואז בשל עצירת פעילות הכנסת בשל מערכות הבחירות הרבות.
- צוות היישום - טל וגלית היו הרכזות של צוות היישום (צוות צ'חנובר).

2) השגות ליועץ המשפטי לממשלה על החלטת הפצ"ר

בעקבות פרסום דו"ח טירקל פורסמה הנחיית יועץ (4.5003) באפריל 2015, אשר הסדירה את האופן שבו ניתן להשיג על החלטות של הפצ"ר בעניין פתיחה בחקירה או נקיטה בהליכים. כאשר מגיעות השגות ללשכת היועץ, אלו מועברות ללשכת פרקליט המדינה (פ.מ) ואז למשנה לתפקידים מיוחדים לפרקליט המדינה, גורם המקצוע במשרד המשפטים שמגבש חוות דעת בנושא ההשגה עבור היועץ.

- באשכול, המטרה שלנו הינה לנסות ולשפר את אופן הטיפול בתיקים ובהשגות המוגשות ולהבטיח שניתן מענה מקצועי ומהיר באופן שעולה בקנה אחד עם המחויבויות שלנו לפי המשפט הבין-לאומי. לנושא זה יש חשיבות בזירה המשפטית הבין-לאומית מכיוון שטיפול מיטבי מקל עלינו להראות

שמערכת המשפט הישראלית מתפקדת כראוי וכנדרש ממנה. הטיפול נעשה בשיתוף פעולה עם



הנחיית יועץ
pdf.4.5003

אשכול דיני מלחמה ואשכול הליכים בין-לאומיים.

- שלומי אברמזון ממחלקת תפקידים מיוחדים בפרקליטות המדינה מעביר לעיוננו את טיוטות מכתבי התגובה שלו להשגות. לאחר שטל עוברת על המכתב היא מעבירה גם להערות של אשכולות דיני מלחמה והליכים בינ"ל. זאת מתוך הבנה שהמכתבים הללו עשויים למצוא את דרכם לבג"צ ואף ל-ICC בהיבטי משלימות, ולכן חשוב שתהיה התייחסות להיבטים של דיני הלחימה ומשפט בין-לאומי פלילי.
- בנוסף, לאור עומס בלשכת היועצת המשפטית לממשלה בטיפול בתיקים ההשגה שהועברו משלומי, התבקשו לסייע ללשכה במעבר יסודי על התיקים ומתן המלצה בדבר המשך הטיפול בהם.

3) ה- Commission of Inquiry (COI) בעניין ישראל

- במאי 2021 מועצת זכויות האדם של האו"ם הקימה את "[ועדת החקירה העצמאית בעניין השטחים הפלס' הכבושים, כולל מזרח ירושלים וישראל](#)". המנדט הרחב מאד של הוועדה הוא לחקור בשטחים אלו כל הטענות, קודמות ועתידיות, להפרות של המשפט הבין-לאומי ההומניטרי ושל דיני זכויות אדם. בין היתר, הוועדה צריכה לקבוע מה העובדות והנסיבות הרלוונטיות לביצוע פשעים לכאורה, לאסוף ראיות ולפרסם המלצות לגורמים שונים בנושא. הוועדה פרסמה עד כה שני דו"חות וכן ערכה דיונים פומביים בפעם הראשונה בסוף שנת 2022. במסגרת הדו"ח השני שלה, אותו הגישה לעצרת הכללית של האו"ם, הוועדה פרסמה מסקנות חמורות ומרחיקות לכת, וכן הציגה מספר המלצות שיועדו לממשלת ישראל, לאו"ם ולחברותיו וכן לתובע ביה"ד הפלילי הבין-לאומי בהאג.

4) מעקב שוטף על תקריות חריגות של כוחות הביטחון וטענות משפטיות שמועלות כנגדם

- סקירה יומית של אתרי חדשות – הקפצה לטל של אירועים חריגים המתקיימים באיו"ש, ובפרט טענות בדבר שימוש בכוח שלא כדין על ידי כוחות הביטחון נגד פלסטינים או אלימות על רקע אידאולוגי של ישראלים כנגד פלסטינים, ואיתור טענות משפטיות המושמעות ביחס לכך.
- במקרים המתאימים טל פונה לשלומי / פרקליטות צבאית, כדי לוודא שאכן נפתחה חקירה או שהאירוע מוכר.

5) תלונת הפלסטינים בעקבות העברת השגרירות האמריקאית לירושלים (בנושא זה לא הייתה

פעילות מספר שנים אך נשאר אותו למקרה שתהיינה התפתחויות)

בספטמבר 2018 פנו הפלסטינים לבית הדין לצדק בהאג (ICJ) בעקבות העברת השגרירות האמריקאית לירושלים. הפלסטינים טוענים כי בהעברתה את השגרירות לירושלים, הפרה ארצות הברית את אמנת וינה בדבר יחסים דיפלומטיים משנת 1961. לטענתם, המעשה מפר הן את סעיף 3 לאמנה, הקובע כי שגרירות של מדינה שולחת (במקרה זה – ארה"ב) חייבת להיות ממוקמת בשטחה הטריטוריאלי של המדינה המקבלת (דהיינו ישראל), וכן את סעיף 41 לאמנה לפיו לא יעשה שימוש בשטח השגרירות באופן שאינו תואם את כללי המשפט הבין-לאומי. לטענת הפלסטינים, מאז שנת 1947 עמדתו העקבית של האו"ם הינה שירושלים נועדה להיות בעלת מעמד ייחודי ותחת פיקוח בין-לאומי ("קורפוס ספרטום"), וכי אין תוקף לצעדיה של ישראל להחיל את ריבונותה על

העיר. כתוצאה מכך, מיקומה של השגרירות בירושלים, שלפי הפלסטינים אינה חלק משטח מדינת ישראל, מהווה הפרה של האמנה. בהתאם, הפלסטינים מבקשים מבית הדין לקבוע כי העברת השגרירות אינה חוקית ולהורות על הוצאתה מירושלים.

- האשכול עובד באופן צמוד יחד עם צוות ממשד החוץ בנושא זה. האשכול אחראי על בחינת הנושאים הרלוונטיים והכנת חוות דעת לפי הצורך בכדי להבין את המשמעויות השונות של הפנייה הפלסטינית והטענות המועלות על ידה.
- בין השאר נחקרו הנושאים: הצהרת אי-הכרה (non-recognition statement) כבסיס לטענת חוסר סמכות של בית הדין; טענת Monetary Gold; היחס בין אמנת וינה ליחסים דיפלומטיים ודיני הכיבוש; מעמדה של ירושלים כ-Corpus Separatum; ושטח ההפקר.
- כמו כן, הצוות, יחד עם משרד החוץ, אחראי על גיבוש אסטרטגיה לתגובתה האפשרית של ישראל בנושא.
- בשנת 2021 הנושא שב והעסיק את האשכול לתקופה קצרה, אך נכון לשנת 2022 – אין התפתחויות באפיק זה. פירוט של האירועים שהתרחשו בשנת 2021 תמצא בתיקית ICJ.

6) מדיניות חקירות

- מעקב אחר טענות (מצד מדינות זרות, הקהילה הבין-לאומית וארגונים ממשלתיים וארגוניים לא ממשלתיים) נגד מדיניות החקירות של מדינת ישראל.
- מעקב אחר מדיניות החקירות של גורמי אכיפת חוק בכוחות הביטחון (למשל, מצ"ח) בגין טענות בדבר הפרות של דיני הלחימה.
- מעקב אחר מדיניות חקירות של גורמי אכיפת חוק בשטחי איו"ש (עבריינות אידיאולוגית ואירועי תג מחיר). ראה טיוטת מכתב שעתיד להישלח לפרקליט המדינה בנושא בתיקיה.
- יעוץ בהליכי חקיקה רלוונטיים – ככל שעולה שאלה הנוגעת לעיקרון המשלימות במסגרת הליכי חקיקה, המחלקה נדרשת לתת את עמדתה. האשכול יידרש לכך ככל שהשאלה נוגעת למדיניות חקירות, מנגנוני הבדיקה והחקירה עצמם וכו'. לדוגמה, הצעת חוק להעניק חסינות לחיילים מפני העמדה לדין בגין מעשים שבוצעו במסגרת פעילות מבצעית.
- נושא זה הוא במעקב שוטף ואין משימות קונקרטיות שעומדות על הפרק.

7) משפט משווה ומחקרי מדיניות

- ניתוח מנגנוני בדיקה וחקירה של הפרות של דיני הלחימה במדינות אחרות במטרה לשפר את מנגנוני הבדיקה והחקירה בישראל ולהציף פערים בין המערכת המדינתית הישראלית לבין הסטנדרטים הבין-לאומיים הנהוגים.
- ניתוח מדיניות הבדיקה והחקירה במדינות אחרות – מעקב אחר מדיניותן של מדינות אחרות לגבי חשדות להפרות דיני לחימה. לדוגמה, מנגנון ה-IHAT הבריטי (והמדיניות האמריקאית בנוגע לתקיפה בקונדוז, אפגניסטן).
- מחקרי מדיניות בסוגיות אסטרטגיות במשפט הבין-לאומי בכלל ובדיני הלחימה בפרט.
- בשנת 2022 התבקשו לתת חוות דעת לגבי שאלת ההפללה של ייצוג מעורבים בטרור במסגרת ארגונים שעברו/בתהליך הכרזה כארגון טרור במסגרת חוק המאבק בטרור וכן קבלת שכר טרחה מהם. ביצענו סקירה משווה של מדינות המערב בנושא וקיימנו פגישה בנושא עם עמיתים אמריקאיים. הנושא מנוהל על ידי יעוץ וחקיקה-פלילי.

8) ועדות חקירה בין-לאומיות (FFM – Fact Finding Missions)

- גיבוש אסטרטגיה לקראת פרסום דו"ח גופי הבדיקה השונים (לדוגמה, דו"ח דיוויס, דו"ח גולדסטון, דו"ח פאלמר, דו"ח דיוויס בנוגע להתנחלויות וכו').
- בהקשר זה, הדו"ח האחרון שפורסם היה דו"ח ועדת הבדיקה של מועצת זכויות האדם הבוחנת את האירועים בגבול עזה מאז מרץ 2018 ("שומרי הסף"). בדו"ח זה, צעדות השיבה מתוארות כהפגנות אזרחיות לא אלימות וללא שיוך לארגוני טרור, ונקבע, בין היתר, כי לא נעשה שימוש בכלי נשק מצד המפגינים; הדו"ח הציג אי מעורבות של החמאס בארגון ההפגנות וניהולן; הדו"ח הציג תיאור סלקטיבי של ההיסטוריה בעזה ובמרחב עוטף עזה, מזעור האיום על ישובים סמוכי-גדר והיעדר התייחסות להיסטוריה עקובה מדם של חזירות מחבלים ליישובים ישראלים; הדוח קבע כי דיני הלחימה ודיני זכויות האדם חלים במקביל, כאשר ברירת המחדל לניתוח האירועים הינה פרדיגמת אכיפת חוק; נקבע שההוראות הפתיחה באש אינן חוקיות; הדוח מצא כי התבצע ירי מכוון ובלתי חוקי לעבר מפגינים, לרבות פרטים מקבוצות מוגנות (ילדים, צוותים רפואיים, עיתונאים ואנשים עם מוגבלויות), אשר עסקו בפעילות אזרחית; הדוח הכיר בכך שמתנהלת חקירה בישראל לעניין האירועים או חלקם, אך הביע חוסר אמון גלוי במנגנוני החקירה בישראל; נכתב כי גובש קובץ סודי המפרט בעלי תפקידים שזוהו כאחראים על ההפרות הנטענות וחשודים בביצוע פשעים בין-לאומיים, וכן "תיק" לגבי תקריות שונות; הדוח מתייחס לחובה של מדינות לפעול על מנת למנוע את הישנות ההפרות.
- כחלק מהאמצעים לבחון את דוחות אלו בדיעבד, אנו מבצעים איסוף מידע מלכתחילה. כך למשל, עם פרוץ מבצע "שומר חומות", אספנו בזמן אמת את ההתבטאויות של מנהיגים ישראלים שונים וכן עקבנו אחר דיווחים על נפגעים בצד השני (הוכנה טבלה מפורטת ביותר של כל נפגע עזתי). מטרת איסוף הנתונים הייתה לאפשר תשתית אפקטיבית לשליפת נתונים ככל שיעלה צורך בדוח תגובה (להבדיל ממבצעים קודמים הוחלט שלא לייצר דוח כזה הפעם, מסיבות שונות, אך מכינים תגובה לדוח לכשיפורסם). המידע בתיקיה.
- איסוף מידע הנוגע למהימנות מנגנוני הבדיקה וועדות החקירה: מהימנות ולגיטימיות מנגנוני חקירה מוטלת לא פעם בסימן שאלה, בין אם המוקמים ע"י ארגונים בין-לאומיים ממשלתיים כמו האו"ם ומוסדותיו ובין אם מבוצעים ע"י NGOs. אחת הדרכים של ישראל להתמודדות עם ממצאים שנקבעו במסגרת דו"חות אלו היא ערעור מהימנותם של הגופים ויכולתם לקבוע ממצאים עובדתיים אובייקטיביים. ישנה כתיבה רבה הבוחנת את דרכי איסוף המידע ואופן הסקת המסקנות של וועדות ומנגנונים אלו – האם הם עומדים בסטנדרטים הנדרשים במסגרת הליכים שיפוטיים או מנהליים המבוצעים ע"י מדינות. זאת, על-מנת לבחון את מידת מהימנות הממצאים הנקבעים ע"י מנגנונים אלו ולשפרם כדי להגביר את יעילותם בעתיד.
- כחלק מהרצון להיות מרכז תוכן בנושאי מנגנוני חקירה, אנחנו מסכמים דוחות שמפורסמים על-ידי גופים בין-לאומיים שונים בהקשר זה. ראה למשל סיכום שערכתי של דוח נציבות האו"ם לזכויות אדם בנושא קידום פיוס, אחריותיות וזכויות אדם בסרי לנקה. הסיכום מאפשר לנו לזהות מגמות שעולות בדוחות שונים.

9) פיצויים לנפגעי פעולות מלחמתיות

- מחקר בנושא פיצויים: החקיקה הישראלית קובעת כי המדינה תהיה פטורה מאחריות בניזקין בגין נזק שנגרם כתוצאה מפעולה מלחמתית וכן במקרים בהם הניזוק הוא תושב שטח עוין (כגון: רצועת עזה). כפועל יוצא, מי שנפגעו במסגרת פעילות לחימה אינם זכאים לפיצויים אף אם נגרם להם נזק אגב הפרת דין (מקל וחומר שאינם זכאים לפיצוי בגין נזק שנגרם כדין). ישנה כתיבה אקדמית ענפה בשאלה האם המשפט הבין-לאומי מקים חובת תשלום פיצויים

לפרט עקב הפרה של הדין הבין-לאומי בלחימה והאם ראוי שתהיה חובה כזו. בתחום עיסוקנו
אנו נתקלים בנושא הפיצויים בממשקים שונים – לא אחת במסגרת הליכים בחו"ל או מגעים
עם רשויות תביעה זרות או גופי בדיקה בין-לאומיים, נמתחת ביקורת על כך שהגישה לפיצויים
בישראל מוגבלת. כמו כן, גם אם לא קיימת חובה כזו מכוח המשפט הבין-לאומי, בהקשרים
מסוימים, תשלום פיצויים לפני משורת הדין עשוי להוות ביטוי ללקיחת אחריות מוסרית של
המדינה בגין נזק שנגרם, גם בהעדר חובה משפטית לעשות זאת. נערך באשכול כבר מחקר
משפטי אודות הפרקטיקה של תשלום פיצויים לפני משורת הדין בגין נזק שנגרם אגב לחימה
על מנת לבחון האם ראוי לגבש המלצת מדיניות חדשה בנושא זה; הפרויקט ממתין להתנעה
מחדש.

- בהקשר זה, סעיף 5 לחוק הנזיקים האזרחיים מעניק חסינות לכוחות הביטחון במקרה של
אירוע נזיקי שנגרם מ"פעולה מלחמתית". השאלה שהתעוררה בשנים האחרונות היא האם
נכון שכוחות הביטחון יעלו טענה כזאת גם ביחס לאירועים אלימים שמתקיימים בשטח
המדינה (למשל, במחנה הפליטים שועפאת). אנו מתבקשים על ידי הפרקליטות לחוות עמדה
ביחס לתביעות נזיקין שמוגשות לבתי המשפט – לעתים בערכאה ראשונה במחוזי ולעתים
בערעור לעליון. עמדת המחלקה הייתה שאמירה לפיה פעולות הפרת סדר בגבולות המדינה,
קשות ככל שיהיו, עולות כדי "פעולה מלחמתית" – היא אמירה קשה ויש לשמור אותה
למקרים חריגים. היבט נוסף בהקשר זה היה מדיניות החקירות ביחס להתנהלות שוטרי מג"ב
(כאשר הם היו הכוח שטיפל באירועים) ביחס לאותן פעולות. בחלק מהמקרים שהגיעו לפתחנו,
היה מדובר באירועים שלא תועדו בצורה הנדרשת, הזירה לא טופלה בצורה הטובה ביותר –
וכך יש קושי ממשי להצביע על המסכת העובדתית המדויקת שאפפה אירועים אלה. נדגיש
שלעיתים נפתחת באירועים כאלו חקירה פלילית או תחקיר מבצעי. אף שאלו מתקיימים
במסגרת ההליך הפלילי, הם מסייעים למדינה לגבש תמונת מצב עובדתית גם במישור האזרחי.
הבנת התמונה העובדתית היא תנאי מקדים לקידום טענת "פעולה מלחמתית" שכן מדובר
בטענה שנסמכת על מבחנים משפטיים ועובדתיים. מהצד השני – ונוכח הקשיים במישור
המשפט הבין-לאומי, הדגשנו את החשיבות שבטיפול אפקטיבי בזירות אירועים כאלה, כדי
לתעד היטב את המצב העובדתי, הן לאור המחייבות של המדינה לחקור באפקטיביות אירועים
בהם נפגע אדם, והן לאור הקושי שזה יוצר שנים אחר כך למערכת להוכיח התרחשות אירועים
מסוימת (הן ברמה האזרחית בתביעת נזיקין והן לטובת ניסיון לטעון טענת פעולה מלחמתית).
זה נוגע לאשכול גם לאור העיסוק שלנו במתן פיצויים במשפט הבין-לאומי.

- הנושא עלה בהליך בהולנד בעניין **זיאדה**, תביעה אזרחית שהוגשה נגד בני גנץ ואמיר אשל
בהולנד בשנת 2018 בגין תקיפה אווירית שבוצעה ברצועת עזה במהלך מבצע "צוק איתן".
התובע, קרוב משפחתם של הרוגים בתקיפה, ביקש מבית המשפט ההולנדי להפעיל סמכות
ביחס לתביעה בשל העדר גישה אפקטיבית לערכאות בישראל של התובע, במקור פלסטיני
מרצועת עזה אשר הינו אזרח ותושב הולנדי. הועלו שם שלל טענות שנוגעות לחוק הנזיקים
האזרחיים (אחריות מדינה), כמו גם קשיים מעשיים אחרים שמתעוררים בתביעות של
פלסטיניים אגב ניהול תביעות אזרחיות בפני בתי המשפט בישראל. אחת השאלות המשפטיות
שהתעוררה אגב הטיפול בתביעה הייתה האם חריג הפעולה המלחמתית יחול גם מקום
שהייתה הפרה חמורה של דיני הלחימה על ידי כוחות צה"ל. כעניין של מדיניות, הובעה העמדה
הראשונית לפיה לא ניתן לראות הפרה חמורה של דיני הלחימה כ"פעולה מלחמתית". בחודש
ינואר 2020 בית המשפט אימץ את עמדתנו לפיה שאלת החסינות דורשת הכרעה בראש
ובראשונה לפני בחינת שאלת האפקטיביות של הערכאות בישראל והפעלת סמכותו של בית
המשפט בהולנד. בנוסף, בית המשפט קיבל את עמדתנו לפיה הכלל הקיים במשפט הבין-לאומי

הינו כי נושאי תפקידים נהנים מחסינות פונקציונאלית מפני הליכים משפטיים במדינה זרה (גם לאחר סיום תפקידם) בגין מעשים שביצעו במסגרת תפקידם, וכי לא התגבש במשפט הבין-לאומי המנהגי חריג לכלל זה מקום שמועלות טענות להפרות חמורות של המשפט הבין-לאומי (jus cogens norms). לאחרונה, בית המשפט [קיבל](#) את עמדת המדינה. התיק מטופל על-ידי אשכול הליכים במדינות זרות.

10 אינטרפול (גם בנושא זה לא הייתה פעילות לאחרונה)

- ביום 27.9.17 התקבלה החלטה של העצרת הכללית של האינטרפול לקבל את הפלסטינים כחברים בארגון, וזאת חרף מאמציה הרבים של ישראל למנוע את קבלתם. הטענות העיקריות של ישראל נגד קבלתם לארגון היו כי פלסטין אינה מדינה ולפלסטינים אין משטרה מתפקדת במסגרת של פעילויות הארגון כנדרש מסעיף 4 לחוקת האינטרפול. כמו כן, קיים חשש לשימוש לרעה של הפלסטינים בארגון למטרות פוליטיות.
- כיום נעשים מאמצים מול הארגון במטרה למנוע ניצול לרעה של מנגנוני הארגון על ידי הפלסטינים. החשש המרכזי הוא מפני פרסום בקשות למעצר לצורך ההסגרה (הודעות אדומות ודיפיוזינים) נגד בכירים ישראלים היוצאים לחו"ל, ניסיונות לקדם קביעות טריטוריאליות, חתירה תחת הוראות הסכם הביניים וזליגת מידע ממנגנוני האינטרפול לארגוני טרור ולגורמים בלתי מורשים.
- בסוף חודש ינואר 2018, התקיימה פגישה בליון, במשרדי ארגון אינטרפול בין נציגים של הארגון לנציגי משרד החוץ, משרד המשפטים והמשטרה. מטרת הפגישה הייתה להעביר לארגון את המסרים הנ"ל ולקבל מידע מהארגון.
- בשנת 2021 הייתה התפתחות נוספת בעניין, כאשר פורסמו הודעות אדומות נוספות כנגד ישראלים. בתגובה, קיימו דיון במשה"ח בהשתתפות גורמים רלוונטים נוספים ממשרדי הממשלה. קיים פירוט בתיקייה.
- בשנת 2022 הפלסטינים הוציאו צווי מעצר לאזרחים ישראלים. אנחנו בשיח מול האינטרפול כדי לשכנע את הארגון שלא להיעתר לבקשת הפלסטינים ולהתעלם מבקשת ה"הודעה האדומה" הפלסטינית.

11 פעילות יזומה

- פעילות התקפית משפטית שנועדה לשרת שתי מטרות: ראשית, להשחיר ארגוני טרור ומדינות אויב במישור הלגיטימציה, על-מנת לצמצם את מרחב הפעולה שלהם בזירה הבין-לאומית ולהגדיל את הלגיטימציה של מרחב הפעולה של ישראל נגדם. שנית, גיבוש טענות שעשויות לשמש אותנו בעתיד בזירה המשפטית. כחלק מזאת, האשכול סייע בכתיבת התלונה ל-ICC בנוגע לתשלום הרש"פ לטרוריסטים (בש"פ עם צוות הליכים בין-לאומיים). כמו כן, הצוות התחיל עבודה על מסמך עינויים ברש"פ. הפרויקט לא קודם בשנת 2021.
- בהקשר של הפעילות ההגנתית, קיים מאמץ לאסוף נתונים על הפגיעה בעורף הישראלי, זאת כדי לסייע למדינה לבסס טיעון שפעולותיה ההתקפיות עומדות במבחן המידתיות (שכן הן משכללות בתוכן את הנזק שנגרם לאוכלוסייה). המאמץ העיקרי בהקשר זה הוא לבנות תשתית איסוף נתונים רחבה שאליה ירוכז מידע מכל משרדי הממשלה. לאחרונה הוקם במטה ההסברה הלאומי פורום המידע הלאומי שמטרתו לרכז מגורמים מזינים מידע רב הנדרש בשגרה ובעיקר בחירום, ולהעבירו בצורה נגישה לגורמים הזקוקים לו בפעילות הבינ"ל, לרבות משרד החוץ, משרד המשפטים, מטה ההסברה, גופי דוברות שונים ועוד.
- כתיבת מזכר פנימי בנוגע לאיסור על שימוש במגנים אנושיים: בסכסוכים האחרונים שישאל הייתה מעורבת בהם זיהינו כי הצד השני ביצע פעולות שמהוות שימוש במגנים אנושיים.

כשהנושא עלה, טל הבינה שלא הייתה הסכמה פנימית ביחס להגדרה של האיסור ואיזה פעולות נופלות בתוכו. מטרת המסמך היא לסקור את הביסוס המשפטי לאיסור על השימוש במגנים אנושיים בדיני הלחימה, לבחון את יישום האיסור בדין הבין-לאומי הפלילי ואת עמדה האו"ם ביחס לשימוש במגנים אנושיים תוך סקירת דוגמאות בולטות, ולהצביע על מגמות ומסקנות משפטיות ביחס לכך. המזכר לא תועדף בשנת 2021 (ראה תיקייה: פעילות יזומה).

III. שימור ידע

החל מפברואר 2022 נהוגה במחלקה שיטת שימור הידע, בהתאם לכך חלים הכללים הבאים:

- a. כל העבודה מתבצעת רק מכונן I, תחת תיקיית "טכנולוגיות חדשות ותפקידים מיוחדים".
- b. תיוק קבצים סופיים (או בשלב המתקדם ביותר) בתיקיות האשכוליות, בהתאם לנושא הספציפי. יש להקפיד על תיוק בתתי-תיקיות ולא "לזרוק" את הקובץ בתיקית האם. למשל, סיכומי פגישות בנושא אמנת הסייבר החדשה של האו"ם יהיו תחת < סייבר < אמנה חדשה לפשעי סייבר < פגישות.
- c. יש להקפיד על מתן שם ברור ובפורמט אחיד לקבצים השונים.
- d. כל מייל שמגיע יש לתייך בתיקייה הרלוונטית בארכיון המקוון (התיקיות כמעט מקבילות לתיקיות בכונן I). אין צורך לתייך מיילים ללא תוכן (למשל זימונים לפגישות). כן יש לתייך קבצים לא סופיים והתכתבויות בקשר לפרויקט מסוים, גם אם יחסית שוליות. **תיוק המיילים שמגיעים הם באחריות שולח המייל (ככל שמדובר בדואר שיוצא לאנשים מחוץ לאשכול); והמתמחה / עו"ד בעל ותק נמוך (ככל שמדובר בדואר נכנס).**
- e. עבודה על קבצים לא סופיים, שמירה של קבצים שונים שלא לפי השיטה המפורטת מעלה תתבצע בתיקיות האישיות: < טכנולוגיות חדשות ותפקידים מיוחדים < עובדי האשכול < מתמחים.

חומרי קריאה

טכנולוגיות חדשות

- ❖ מדריך טאלין 2.0 (הספר אצלינו במחלקה)
- ❖ נאום המשנה ליועמ"ש שיינדורף על עמדת ישראל ביחס לתחולת המשפט הבין-לאומי על הסייבר
- ❖ עקרונות ה-OECD לבינה מלאכותית
- ❖ עקרונות ה-UNESCO לבינה מלאכותית
- ❖ Zero Draft CAI (טיוטה אחרונה מחדש פברואר 2023 נמצאת בתיקיות/ במייל)
- ❖ טיוטת ה-AI ACT של האיחוד האירופי (לקרוא בעיקר את ההקדמה, לרפרף על סעיפים)
- ❖ טיוטת מדיניות משרד המדע לרגולציה של בינה מלאכותית
- ❖ אמנת בודפשט והפרוטוקול השני שלה
- ❖ טיוטת אמנת האו"ם לפשעי סייבר
- ❖ סיכום מפגש ה-IGF לשנת 2022
- ❖ דוחות 2015 ו-2021 של ה-GGE

תפקידים מיוחדים

- ❖ דו"ח ועדת טירקל השני : להתמקד בפרק ההמלצות.
- ❖ דו"ח צוות היישום (דו"ח צ'חנובר) : להתמקד בפרק ההמלצות.
- ❖ דו"ח צוק איתן : תקציר הדו"ח, הפרק הרביעי על פשעי חמאס והפרק השביעי על מנגנון החקירות.
- ❖ דו"ח דיוויס, בשים לב לטענות נגד ישראל וסוגיית החקירות.
- ❖ "שומרי הסף":
- בג"ץ 3003/18 (להכיר שיש תרגום לאנגלית).
- דו"ח ה-CoI בעניין "שומרי הסף"; סיכום דו"ח ה-CoI.
- החומרים בעתירת חופש המידע למחוזי.
- תגובת המדינה.
- ❖ הגשת הפלסטינים ל-ICJ, מחקר שהצוות ערך בסוגיות הרלוונטיות – הרחבה בע"פ.
- ❖ חקיקה בנושא מגנים אנושיים : טיוטה נוכחית של מזכר.
- ❖ הליך ב-ICC במצב בפלס' : החלטת מותב בית הדין בעניין סמכות השיפוט.
- ❖ פיצויים :
- חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות מדינה).
- פסק דין נבאהין במחוזי, בעליון וההחלטה בבקשה לד"נ.
- פרק משפט משווה בזיאדה.

מקורות מידע רלוונטיים

ההמלצה המרכזית שלי היא לפתוח חשבון בטוויטר ולעקוב אחרי אנשים ומוסדות רלוונטיים (המוסדות שצינינו לעיל, וכן אנשים עליהם יכולים להרחיב לך חברי הצוות).

באופן כללי, האתגר המרכזי בהקשר הזה הוא להשתלט מהר על ההיבטים הטכנולוגיים יותר מאשר על האסדרה המשפטית, שעדיין מתפתחת. לצורך זה, אני ממליץ על קריאה של מסמכי יסוד ובעיקר האזנה לפודקאסטים (simplified cybersecurity, מזוודות שחורות, סייבר עם חברים, In AI we trust?, Tech Refactored, CyberLaw, Euractiv ו-Caveat) ובלוגים ([NetPolitics](https://www.netpolitics.com/), [בלוג של אוני' סטנפורד](#)).

מקורות מידע שכדאי לעבור עליהם מעת לעת:

- ❖ כאמור לעיל, חשוב להתעדכן אם עלה מידע חדש באתר ה-COI, <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/co-israel/index>
- ❖ כמו כן, כדאי להתעדכן, כאמור, באתר השגריר הטכנולוגי של האו"ם - [/https://www.un.org/techenvoy](https://www.un.org/techenvoy)
- ❖ [/https://www.law.co.il](https://www.law.co.il) - פורטל משפטי ישראלי לאינטרנט, סייבר וטכנולוגיית מידע
- ❖ [/https://www.euractiv.com/sections/digital](https://www.euractiv.com/sections/digital) - אתר חדשות המעדכן על התפתחויות טכנולוגיות חשובות באיחוד האירופי
- ❖ [/https://digital-strategy.ec.europa.eu/en](https://digital-strategy.ec.europa.eu/en) - אתר של האיחוד האירופי בו עולים עדכונים על התפתחויות דיגיטליות
- ❖ [/https://www.coe.int/en/web/cybercrime](https://www.coe.int/en/web/cybercrime) - אתר ועדת אמנת פשעי סייבר של מועצת אירופה (אמנת בודפשט)
- ❖ [/https://www.enisa.europa.eu](https://www.enisa.europa.eu) - אתר של סוכנות האיחוד האירופי להגנת סייבר
- ❖ [/https://www.cisa.gov](https://www.cisa.gov) - אתר של הסוכנות האמריקאית להגנת סייבר
- ❖ [/https://www.state.gov/bureaus-offices/deputy-secretary-of-state/bureau-of-cyberspace-and-digital-policy](https://www.state.gov/bureaus-offices/deputy-secretary-of-state/bureau-of-cyberspace-and-digital-policy) - ביורו להגנת סייבר ולמדיניות דיגיטלית של מחלקת המדינה האמריקאית
- ❖ [/https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates](https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates) - עדכונים של משרד מדיניות המדע והטכנולוגיה של הבית הלבן
- ❖ [/https://aistandardshub.org/blog](https://aistandardshub.org/blog) - AI Standards Hub של מכון אלן טיורינג בתמיכת הממשלה הבריטית. קצת טכני אבל מעניין
- ❖ [/https://oecd.ai/en](https://oecd.ai/en) - אתר של ה-OECD הסוקר את המדיניות של מדינות שונות בתחום ה-AI

אתרים מעניינים נוספים:

- ❖ [/https://www.wired.co.uk](https://www.wired.co.uk)
- ❖ [/https://www.sciencedaily.com](https://www.sciencedaily.com)
- ❖ [/https://www.cfr.org](https://www.cfr.org)
- ❖ [/https://www.elac.ox.ac.uk/the-oxford-process](https://www.elac.ox.ac.uk/the-oxford-process)
- ❖ [/https://www.politico.com](https://www.politico.com)
- ❖ <https://www.forbes.com/innovation/?sh=6746a91a6834>
- ❖ [/https://www.ledgerinsights.com](https://www.ledgerinsights.com)
- ❖ [/https://www.americanbar.org/groups/cybersecurity/news-and-updates](https://www.americanbar.org/groups/cybersecurity/news-and-updates)

- <https://www.lawjournalnewsletters.com/cybersecurity-law-and-strategy/?slreturn=20220117100419> ❖
- [/https://www.crossborderdataforum.org](https://www.crossborderdataforum.org) ❖
- [/https://lieber.westpoint.edu/articles-of-war](https://lieber.westpoint.edu/articles-of-war) ❖
- [/https://techcrunch.com](https://techcrunch.com) ❖

ארגונים העוסקים בשטחים :

- [./https://www.ochaopt.org](https://www.ochaopt.org) – OCHA OPT ❖
- ICRC (צל"א) ❖
- UNICEF ❖
- PCHAMNESTY ❖
- Human Rights Watch – HRW ❖
- בצלם ❖
- יש דין ❖
- האגודה לזכויות האזרח ❖
- שורת הדין ❖
- שלום עכשיו ❖
- שוברים שתיקה ❖
- עדאללה ❖
- רופאים למען זכויות אדם (רל"א) ❖
- NGO MONITOR ❖
- אש"ף (PLO) ❖
- אל מיזאן ❖
- אל חאק ❖
- PCHR ❖
- BADIL ❖
- International Federation for Human Rights – FIDH ❖
- Defense for Children in Palestine – DCIP ❖