



## היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ"ז תשרי תשפ"א

15 אוקטובר 2020

מס' מסמך: 004992020023676

### עיקרי הנימוקים שלא לפתוח בחקירה פלילית בפרשת המניות

#### פתח דבר:

1. בשנים האחרונות נחקר ראש ממשלת ישראל, מר בנימין נתניהו (להלן: **נתניהו**), כחשוד בשלושה תיקי חקירה שעניינם עבירות מתחום טוהר המידות, תיקים 1000, 2000, ו-4000. לאחר בחינת הראיות בשלושת התיקים הללו, ובהמשך להליך שימוע שנערך, החלטתי להגיש נגד נתניהו כתב אישום, והוא תלוי ועומד בפני בית המשפט המחוזי בירושלים. לצד זאת, נבחנו טענות למעורבות של נתניהו גם במסגרת "פרשת כלי השייט" המכונה גם תיק 3000, שאף עניינה בעבירות מתחום טוהר המידות. בעניין זה לא נמצאה תשתית ראייתית מספקת לחקירת נתניהו כחשוד, עם זאת נגבתה מנתניהו עדות פתוחה. כמו כן יצוין, כי במסגרת תיק 3000, מתקיימים בימים אלה הליכי שימוע לעשרה חשודים, שנמצא על ידי פרקליטות המדינה כי יש תשתית ראייתית שמצדיקה קיומם. עוד יצוין, כי בחודש פברואר 2019 דחה בית המשפט העליון עתירה שביקשה לשנות מהחלטה שלא לחקור את נתניהו כחשוד גם בתיק זה (בג"צ 8924/18).

2. החלטתי דן עוסקת בשאלה האם קיימת תשתית ראייתית המצדיקה פתיחה בחקירה פלילית נגד נתניהו בעניין נוסף, חמישי במספר, אשר במוקד שלו מצויה רכישת זכויות שביצע נתניהו בשנת 2007 בשותפות שבבעלות בן דודו, ומי שהיטיב עם נתניהו לאורך שנים, איש העסקים האמריקני נתן מיליקובסקי ובני משפחתו הקרובים (להלן: בהתאמה: **רכישת המניות ו-מיליקובסקי**). רכישה אשר הניבה רווח משמעותי לנתניהו, נוכח פער גדול בין מחיר רכישת הזכויות בשנת 2007 לבין מחיר מכירתן בשנת 2010.

בחנתי האם התשתית הראייתית שמונחת בפניי - אשר כוללת מידע שהתקבל ממספר רשויות, וכן גרסאות מעורבים בהן גרסאות נתניהו ומיליקובסקי כפי שנמסרה בתיקים אחרים אך בנושאים משיקים - מעלה חשד סביר לכך שבוצעו על ידי נתניהו, אגב רכישת המניות, החזקתן ובהמשך מכירתן, עבירות פליליות ובהן עבירות שוחד ומרמה והפרת אמונים של עובד ציבור. בתוך כך, נדרשתי למספר שאלות משנה, ועם העיקריות שבהן מננות השאלות הבאות: האם רכישת הזכויות, בנסיבותיה, מהווה טובת הנאה שקיבל



## היועץ המשפטי לממשלה

נתניהו ממיליקובסקי? ככל שהתשובה לכך חיובית, האם טובת הנאה זו ניתנה בזיקה לתפקידו הציבורי של נתניהו או בעד פעולה הקשורה בתפקידו הציבורי? האם קבלת טובת ההנאה כשלעצמה מגבשת, בנסיבות העניין, חשד לביצוע עבירה פלילית כלשהי באופן המצדיק פתיחה בחקירה פלילית?

לצד זאת, גם נדרשתי כמובן לשאלת הקשר האפשרי שבין עסקת המניות ועסקיו ועיסוקיו של בן דודו של נתניהו ממיליקובסקי לבין האירועים שנחקרו במסגרת פרשת כלי השייט, וביתר פירוט לשאלה, האם בכל הידוע לנו נכון לעת הזו ביחס לנושא זה יש כדי לשנות מההחלטה שלא לראות בנתניהו כחשוד בפרשת כלי השייט. בכלל זאת, האם עולה מהתשתית הראייתית שלפניי חשד סביר כי נתניהו היה מודע לקיומה של זיקה, ככל שהייתה כזו, בין עסקיו ועיסוקיו של ממיליקובסקי לבין התאגיד הגרמני שמכר לישראל את אותם כלי השייט? ואם כן, האם נתניהו פעל במסגרת עסקאות כלי השייט שערכה מדינת ישראל לטובת ממיליקובסקי, מיטיבו?

3. בפתח הדברים אומר ארבעה אלה:

הראשון הוא שלאחר בחינת התשתית הראייתית שנאספה במסגרת הבדיקה שבוצעה, ומכלול העמדות שהובאו בפניי, מצאתי כי יש לקבל את המלצתם הדומה של ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל - ניצב יגאל בן-שלום, פרקליטות המדינה, שניתנה על דעת שני המשנים לפרקליט המדינה שעסקו בנושא - גב' ליאת בן-ארי ומר שלמה (מומי) למברגר, והמשנים ליועץ המשפטי לממשלה - מר רז נזרי וגב' עמית מררי, ולפיה אין בנסיבות העניין תשתית מספקת כדי להורות על פתיחה בחקירה פלילית נגד נתניהו. את הטעמים שביסוד המלצתם, אשר מקובלים עליי, אפרט בהמשך.

השני - שהוא דבר ברור בעיניי ובגדר מושכלות ראשוניים - דין אחד לכולם. השאלה האם יש מקום לפתוח בחקירה נגד ראש הממשלה נבחנת על פי אותו מבחן ראייתי הנוהג לגבי הכל. אכן, תהליך בחינת הראיות במקרה של ראש ממשלה נערך על ידי ראשי המערכת באופן אישי, אולם הדרישה המהותית למסד ראייתי של "חשד סביר לביצוע עבירה" אחידה ושווה, והשאלה האם יש מקום לפתוח בחקירה פלילית הניצבת בבסיס החלטתי נבחנה רק לאורה.

השלישי הוא שהנימוקים שאציג להלן אינם כוללים את המכלול שנבדק ואת כלל הממצאים כפי שהוצגו לי בחוות הדעת ובישיבות, אלא את העיקריים שבהם.

הרביעי הוא שהחלטתי שלא לפתוח בחקירה עוסקת אך בשאלה הפלילית, להבדיל משאלות



## היועץ המשפטי לממשלה

של מנהל תקין או שאלות מתחום האתיקה הציבורית שעולות מהחומר המונח בפניי.

### רקע בתמצית - קשרי נתניהו מיליקובסקי:

4. נתניהו ומיליקובסקי הם, כאמור, בני דודים. כעולה מעדויותיהם שנמסרו בפרשות אחרות, התקיימו ביניהם קשרים החל מצעירותם ובמשך השנים. לטענתם, לאורך השנים מיליקובסקי נתן לנתניהו כספים, וכן סייע לו כלכלית בדרכים נוספות, למשל במימון טיסות וביגוד.

5. נתניהו ומיליקובסקי טענו כי ראו במתן טובות ההנאה המתוארות "מסורת", שהמשיכה את נוהגו של אביו של מיליקובסקי לתת כספים לאביו של נתניהו. לצד זאת, על פי הראיות שנאספו, הסיוע הכספי ניתן לנתניהו אך לא לאחיו, ומיליקובסקי תיאר כי ביקש להקל בכך על נתניהו ו"לשחרר" אותו מדאגות כספיות בשעה שהוא ממלא תפקיד ציבורי חשוב.

### רקע בתמצית - התאגידים הרלוונטיים והקשרים ביניהם:

6. ThyssenKrupp AG הוא קונגלומרט גרמני הפועל ביותר מ-70 מדינות ברחבי העולם, ומנהל מאות חברות העוסקות בנושאים תעשייתיים רבים, כגון ייצור מעליות, ייצור פלדה ושירותי תעשייה מגוונים (להלן: **טיסנקרופ**). בין יתר הפעילות הענפה של טיסנקרופ, הוא מחזיק, בעקיפין, גם במספנות H.D.W הממוקמות בגרמניה, שבהן מייצרים את כלי השייט שמצויים במוקד פרשת "כלי השייט".

7. החברה האמריקנית גראפטק מתמחה בייצור ופיתוח של טכנולוגיות בתחום חומרי הגרפיט והקרבוני המשמשים בתעשיות המתכת, ומייצרת בין היתר מוצר המהווה רכיב הכרחי בתהליך ייצור פלדה (להלן: **גראפטק**).

8. יצרני פלדה, כגון טיסנקרופ, רוכשים מחברות, כגון גראפטק, אלקטרודות גרפיט, ומשתמשים בהן בתהליך ייצור פלדה.

9. החל משנת 2008, לכל המאוחר, מכרה גראפטק מוצרים לטיסנקרופ, תוך שגראפטק ציינה את אחת מחברות הבת של טיסנקרופ בין לקוחותיה הבולטים. מתגובה פומבית שמסרה טיסנקרופ בשנת 2017 עולה כי היקף המסחר של התאגיד טיסנקרופ בכללותו עם גראפטק הוא "סכום זניח הנופל במובהק מ-1%" מהמחזור השנתי שלה העומד על 39 מיליארד אירו. עוד יצוין, כי לא קיימת אינדיקציה באשר להיקף המסחר בין גראפטק לחטיבה הימית של



## היועץ המשפטי לממשלה

טיסנקרופ. היינו מבחינת גראפטק טיסנקרופ היוותה לקוח בולט, הגם שמבחינת טיסנקרופ, העסקאות עם גראפטק היו ככל הנראה שוליות יחסית.

10. עיקר עסקיו של מיליקובסקי בתחום הפלדה בארה"ב. בנוסף לכך, החל בשנים 2010-2011 לערך, ונכון לשנת 2017, הייתה לו פעילות עסקית מסוימת גם במדינת ישראל, שעניינה השקעה בשלוש חברות הזנק ורכישת נדל"ן.

11. החברה האמריקנית C/G Electrodes LLC (להלן: סי.ג'י) ייצרה אלקטרודות גרפיט, בדומה לגראפטק. חברת Seadrift Coke L.P (להלן: סידריפט), גם היא חברה אמריקנית, פיתחה מוצר המשמש בשרשרת הייצור של הליך הפקת פלדה, ולקוחותיה היו חברות מסוגה של סי.ג'י וגראפטק.

12. עד שלהי שנת 2010 מיליקובסקי ובני משפחתו הקרובים החזיקו במניות של סי.ג'י וסידריפט. החל במועד מסוים, בשנת 2005 או סמוך לאחר מכן, הוחזקו 61% ממניות חברת סידריפט על ידי משפחת מיליקובסקי, וזאת באמצעות שותפות בשם NMSD (להלן: NMSD). החל מיולי 2008, במקביל להחזקה האמורה על ידי השותפות, הוחזקו כ-19% ממניות סידריפט על ידי גראפטק.

13. בשנת 2010, נרכשו הזכויות בסידריפט (שהוחזקו על ידי NMSD) ובסי.ג'י, על ידי גראפטק. במסגרת העסקה הזו מול גראפטק קיבלו מיליקובסקי ובני משפחתו תמורה כספית משמעותית, וכן 11% ממניות גראפטק. לאחר המכירה מיליקובסקי החל לכהן כדירקטור בגראפטק, וזאת עד לשנת 2015.

באוגוסט 2015 התנתק מיליקובסקי מחברת גראפטק.

14. הנה, התמונה הידועה לנו היא זו - טיסנקרופ היא, בין היתר, יצרנית פלדה, המשמשת, בין היתר, לבניית כלי שיט. גראפטק מספקת לטיסנקרופ אלקטרודות הדרושות לשם ייצור פלדה. סידריפט סיפקה לגראפטק מוצר הדרוש לשם ייצור אותן אלקטרודות. שאלות פרטניות יותר – כגון מהם היקפי העסקים הכלליים בין החברות; מהם היקפי העסקים הנוגעים לתחום השייט; האם במסגרת כל ייצור של כלי שיט נדרשה טיסנקרופ לרכוש מוצרים מגראפטק – אינן בגדר הידוע.

כמו כן, עד לשנת 2010 היו למיליקובסקי אינטרסים כספיים בסי.ג'י. ובסידריפט, והחל משנת 2010 ועד לשנת 2015 היו לו אינטרסים כבעל מניות וכדירקטור בגראפטק, שהיא



## היועץ המשפטי לממשלה

כאמור ספק של טיסנקרופ.

15. כאן המקום לציין כי לנתניהו הייתה מעורבות מסוימת בעסקיו האמורים של מיליקובסקי עד שנת 2010, וכעת ניגש לתאר את הדברים.

### **מעורבותו של נתניהו בשותפות NMSD:**

16. בחודש אוגוסט 2007 השקיע נתניהו בשותפות NMSD, כך שבין השנים 2007-2010 החזיק ב-1.7% מהזכויות בשותפות NMSD, אשר כאמור, החזיקה במועדים אלה ב-61% מסידריפט, כך שנתניהו החזיק בעקיפין ב-1% מסידריפט. בדיווחיו של נתניהו למבקר המדינה ולוועדה למתן היתרים במשרד מבקר המדינה (להלן: **ועדת ההיתרים**) צוין, כי ביום 26.8.2007 נתניהו השקיע בשותפות 600,000 דולר (כ-2.5 מיליון ₪).

17. עוד במסגרת דיווחיו של נתניהו למבקר המדינה, מסר נתניהו כי ביום 29.11.2010 מכר את חלקו בשותפות NMSD בסכום של 4.47 מיליון דולר (כ-16.5 מיליון ₪). חלקו של נתניהו נמכר לשותפות אחרת שבבעלות משפחת מיליקובסקי, וזאת בצמוד וכחלק מהעסקה שנזכרה לעיל שבה נמכרו כל הזכויות בסידריפט ובסי.גי לגראפטק.

18. היינו, החל מחודש אוגוסט שנת 2007, החזיק נתניהו ב-1.7% משותפות NMSD של משפחת מיליקובסקי, ובחודש נובמבר שנת 2010, סמוך למכירת סידריפט לגראפטק, מכר נתניהו את החזקותיו אלה למיליקובסקי בסכום של כ-16 מיליון ₪, כחלק מעסקה כוללת למכירת סידריפט לידי גראפטק. לאחר מכירת הזכויות כאמור חדל נתניהו, על פי הידוע, להחזיק במניות שלהן קשר לתחום הפלדה.

19. יצוין, כי נתניהו דיווח על החזקת הזכויות בשותפות NMSD בהצהרותיו העיתיות למבקר המדינה בשנים 2009 ו-2010, ואף דיווח על הרווח ממכירת המניות בהצהרתו לשנת 2011.

### **השתלשלות הבדיקות שנערכו על ידי רשויות אכיפת החוק:**

20. ביום 20.2.2019 ניתנה החלטת ועדת ההיתרים בבקשה שהגיש נתניהו לקבלת היתר לקבל ממיליקובסקי סכום כסף גדול מאוד, אף שהוא איש ציבור הנושא בתפקיד רם, בנימוק שהדבר דרוש לו לצורך מימון הוצאות משפט. בהחלטתה, התייחסה ועדת ההיתרים להחלטה קודמת שניתנה בבקשה שהגיש נתניהו בשנת 2009, ולעניין זה צוין כי "לראש



## היועץ המשפטי לממשלה

הממשלה היו בשנת 2009 אחזקות בשותפות שיתר המחזיקים בה הם מיליקובסקי ובני משפחתו המידיים, וכי שותפות זו החזיקה בחלקים ניכרים מתאגיד תעשייתי העוסק בתוספי פלדה".

הכוונה היא, כמובן, ל-NMSD.

21. הנתונים שהובאו בהחלטת הוועדה בשנת 2019 אודות אחזקות נתניהו בחברה העוסקת בתחום הפלדה, הוסיפו על חומר חקירה אחר שהיה בידי רשות אכיפת החוק אותה עת. בחודש אפריל 2017 נגבו ממיליקובסקי שתי הודעות על ידי משטרת ישראל. האחת, בתיק 1000, שם נשאל מיליקובסקי, בעיקרם של דברים, על טובות הנאה שנתן לנתניהו במשך שנים; השנייה, בתיק 3000, שם נדרשה עדותו בין היתר נוכח פרסומים בדבר קשר עסקי עקיף בינו לבין טיסנקורפ. יובהר כי אותו קשר עסקי עקיף הוא היותו של מיליקובסקי דירקטור ובעל מניות בחברת גראפטק. בהודעות אלה מיליקובסקי נמנע מלתאר את חלקו של נתניהו בעניין, דהיינו את אחזקותיו של נתניהו בשותפות NMSD עד שלהי שנת 2010.

22. נוכח המידע שעלה מהחלטת ועדת ההיתרים, ומידע אחר שהתקבל, לרבות פרסומים עיתונאיים, בנוגע לזיקה העסקית האמורה בין נתניהו למיליקובסקי, ביקשתי מפרקליטות המדינה ובהמשך ממשטרת ישראל לבחון את משמעות רכישת המניות, בשים לב למידע שנאסף קודם לכן בתיקי החקירה האחרים. במסגרת זו, אף הנחיתי לקבל ממשרד מבקר המדינה את מלוא המסמכים הנוגעים לעניין זה, וכן לקבל מידע רלוונטי שנמצא בידי הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ובידי רשות המיסים, וכך נעשה. לאחרונה הגישה התנועה לאיכות השלטון עתירה בנושא זה (בג"צ 3921/20), אשר צורפו לה, בין היתר, תצהירים, חלקם ניתנו על ידי בכירי מערכת הביטחון לשעבר, המבקרים את התהליכים שנגעו לרכישת כלי השייט על ידי מדינת ישראל. לפיכך, ביקשתי מפרקליטות המדינה וממשטרת ישראל לבחון במסגרת זו אף את הטענות בעתירה ואת המידע שצורף אליה.

23. הן משטרת ישראל והן פרקליטות המדינה בחנו, בשים לב למכלול הנתונים שמצוי כעת בידי רשויות האכיפה, האם נכון לעת הזו קיימת תשתית ראייתית המצדיקה לפתוח בחקירה פלילית. הבחינה נעשתה בכל גוף לעצמו, ולאחר מכן גם בישיבות משותפות. לאחר בחינת הדברים הוצגה בפניי, כאמור לעיל, מסקנתם הדומה, ולפיה אין בנמצא תשתית ראייתית המצדיקה פתיחה בחקירה בפרשת המניות או שינוי העמדה ביחס לנתניהו בפרשת כלי השייט. עוד הוסיפו פרקליטות המדינה ומשטרת ישראל, כי גם אם האינדיקציות הראייתיות הקיימות היו איתנות יותר, נוכח הזמן הרב שחלף מהמעשים הנדונים ועד המועד שבו הדברים הובאו לפתחה של מערכת אכיפת החוק, אין תוחלת להעמקת חקר



## היועץ המשפטי לממשלה

בנושא בכלים של חקירה פלילית. כאמור, אני סבור כי יש לקבל עמדה זו מנימוקיהם אשר להלן אעמוד על עיקריהם.

### ניתוח התשתית הראייתית הקיימת:

24. הפער המשמעותי בין מחיר רכישת האחזקות בשותפות NMSD, ובעקיפין בחברת סידריפט, בשנת 2007, עליו דיווח נתניהו, לבין מחיר מכירת הזכויות בשותפות למיליקובסקי בשלהי שנת 2010, כמו גם השוואה למחיר רכישת מניות סידריפט על-ידי צד ג' בשנים אלה, העלו אפשרות כי נתניהו רכש את הזכויות בשותפות ממשפחת מיליקובסקי בסכום הנמוך באופן ניכר משווי הריאלי, ובכך קיבל טובת הנאה משמעותית ביותר. בהמשך, בשנת 2010, עת מכר נתניהו את הזכויות בשותפות למיליקובסקי, במחיר אשר, על פניו ובהתאם לאינדיקציות הראייתיות, משקף שווי ריאלי או קרוב לכך, צמח לנתניהו רווח גדול שמקורו באותה רכישה מעוררת סימני שאלה שבוצעה בשנת 2007. אמנם, נוכח חלוף הזמן הרב, קיים קושי לאסוף תשתית עובדתית מקיפה שתאפשר לקבוע ממצאים באשר לקיומה והיקפה של טובת ההנאה, הנגזר גם משאלת שווי החברות בהן עסקין. אולם, נוכח האמור לעיל, יצאתי מנקודת הנחה כי נתניהו אכן קיבל טובת הנאה משמעותית ממיליקובסקי בשנת 2007. אמשיך את הניתוח לאור הנחה זו.

25. על פי ההנחה כאמור, נתניהו קיבל טובת הנאה משמעותית ממיליקובסקי. בהתבסס על כך, נדרשו משטרת ישראל ופרקליטות המדינה, בראש ובראשונה, לשאלה האם יש מקום לפתוח בחקירה בחשד לביצוע עבירת שוחד.

עבירת שוחד, ביסודה, חולשת על מצב שבו טובת הנאה ניתנת לעובד הציבור בעד פעולה הקשורה בתפקידו. מדובר בעבירת התנהגות המתגבשת, ככלל, במועד לקיחת טובת ההנאה שהיא בבחינת מתת מושחתת שקיבל עובד הציבור. לפיכך נקודת הזמן הרלוונטית שאותה יש לבחון היא מחצית שנת 2007; שם, כאמור, על פי ההנחה, המקור ממנו צמח לנתניהו רווח.

הסתכלות זו לימדה כי חרף התהיות שהמקרה מעורר, אין בסיס לקבוע כי מתקיים חשד סביר שיצדיק חקירה פלילית בעבירת שוחד. זאת, בעיקר משום שלא נמצאה אינדיקציה לקיומו של אינטרס רלוונטי של מיליקובסקי שאותו הוא היה עשוי לבקש לקדם באמצעות נתניהו, אשר כיהן באותה עת כחבר כנסת ויו"ר האופוזיציה, ולשם כך נתן לו טובת הנאה. לעניין זה נמצא, כאמור, כי רק בחלוף למעלה משלוש שנים, בשנים 2010-2011, החלה פעילות עסקית מסוימת של מיליקובסקי בישראל. בנוסף, גם אם מערכת היחסים המשפחתית הקרובה בין נתניהו למיליקובסקי, אינה שוללת אפשרות מבחינה עקרונית של



## היועץ המשפטי לממשלה

מערכת יחסים שוחדית; הרי שבשים לב לגרסתם של השניים בדבר "מסורת" של תמיכה ארוכת שנים של מיליקובסקי בנתניהו, נמצא שלהעדר היכולת להצביע על אינטרס מוחשי שביקש מיליקובסקי לקדם באמצעות מתן טובת ההנאה, יש משמעות של ממש.

26. שיקולים אלה המצויים בתחום הראייתי, עומדים כשלעצמם, גם אלמלא היו בצידם קשיים משמעותיים במישור חלוף הזמן, שהרי חלפו כ-13 שנים ממועד רכישת הזכויות בשותפות. לצד שאלות משמעותיות של התיישנות מהותית שבהכרח מתעוררות במצב דברים זה, חלוף הזמן המשמעותי משפיע עד מאוד גם על תוחלתה של חקירה פלילית למצות את בירור העניין, ובעיקר קושי בהגעה לעדים ובאיסוף מסמכים אשר חלק ממשי מהם מעבר לים.

27. בחינת החשד לביצוע עבירת שוחד אינה ממצה את בדיקת ההיבטים הפליליים שעשויים לנבוע מעצם קבלת טובת ההנאה. בנסיבות מסוימות קבלת טובת הנאה משמעותית, בפני עצמה, עשויה לגבש עבירת עוון מסוג הפרת אמונים של עובד ציבור. לצורך כך ישנה חשיבות רבה למכלול הנסיבות האופפות את הניתנה, ובכלל זאת, יש לבחון האם טובת ההנאה ניתנה לעובד הציבור בזיקה לתפקידו הציבורי. כמובן שגם להיקף טובת ההנאה ישנה משמעות של ממש, ואף לשאלה האם עובד הציבור דיווח, במקרים המתאימים ובמצבים המתאימים, על טובת ההנאה שקיבל, השפעה על סיווג טובת ההנאה כמעוררת חשד פליליים אם לאו (ראו ע"פ 8080/12 מדינת ישראל נ' אולמרט (2016.9.29)).

גם אם היה ניתן, מבחינה מעשית, להעמיק בבדיקת נסיבות מתן טובת ההנאה המגולמת ברכישת הזכויות בשנת 2007, לפני כ-13 שנה, ובבדיקת היקפה של אותה טובת הנאה, דבר שכאמור לשיטת כל העוסקים בעניין יש בו קושי ממש, הרי שעבירת העוון של מרמה והפרת אמונים, שהיא הרלוונטית לענייננו, כבר התיישנה מבחינת הדין הפלילי מספר שנים לפני המועד בו הובא הדבר לפתחה של מערכת אכיפת החוק. בנסיבות אלה, קיבלתי, כאמור, את המלצת משטרת ישראל ופרקליטות המדינה כי המסד הראייתי בנושא אינו מצדיק חקירה, וזאת גם בשים לב לטענה אודות מערכת היחסים הייחודית בין מיליקובסקי לנתניהו כמתואר, ולאור הזמן הרב שחלף המשפיע מאוד על האפשרות להגיע לחקר האמת, ובפרט לאור קיומה של התיישנות מהותית. אם לחדד לעניין ההתיישנות, קבלת טובת ההנאה אפשרית על ידי נתניהו ממיליקובסקי, הובאה לבחינת מערכת אכיפת החוק כאשר העבירה שהיא עשויה לגבש כבר התיישנה מספר שנים קודם לכן מבחינת הדין הפלילי.

28. הבחינה לא התמצתה בניתוח ההיבטים הפליליים האפשריים הכרוכים בעצם קבלת טובת ההנאה כמפורט לעיל, אלא נבדקו היבטים נוספים רלוונטיים. כך, נבחן האם יש תשתית ראייתית המלמדת על השפעה הודית בין יחסיו של נתניהו ומיליקובסקי לבין נושאים





## היועץ המשפטי לממשלה

שונים שנחקרו במסגרת פרשת "כלי השייט", באופן המצדיק חקירה פלילית. במוקד חיבור אפשרי זה בין נושא המניות לנושא כלי השייט ניצבה השאלה האם על רקע קשריו המשפחתיים והעסקיים של נתניהו עם מיליקובסקי, טובות ההנאה שצמחו לו מקשר זה והחזקתו בזכויות בשותפות עד לשנת 2010, פעל נתניהו במסגרת הליכי הרכש של כלי השייט מטיסנקרופ לטובת מיליקובסקי. היינו, האם מתעורר חשד סביר לפיו נתניהו פעל בניגוד עניינים?

29. אף בהתעלם מהקשיים שהוצגו עד כה, ברי שפתיחה בחקירה פלילית בנסיבות העניין מוצדקת אך בהתקיים אינדיקציה ראייתית מספקת, להבדיל מהשערות, ביחס לשני מישורים אלה: הראשון הוא שעסקיו של מיליקובסקי נתרמו, או עשויים היו להיתרם באופן ממשי, בעקבות פעולות נתניהו בקשר לרכישת כלי השייט מטיסנקרופ. השני הוא שנתניהו היה מודע בפועל לאפשרות שינבעו למיליקובסקי רווחים בעקבות עסקאות כלי השייט של מדינת ישראל. אולם, כפי שהוצג בפניי, אין ראיות המצדיקות קביעת קיומו של חשד סביר בעניין זה, וזאת נוכח המפורט להלן.

בכל הנוגע למישור הראשון - נמצא על פי המידע שבידנו כי הזיקה בין מיליקובסקי לבין עסקאות בתחום כלי השייט של טיסנקרופ היא זיקה כלכלית מעורפלת שאינה מבססת תשתית נדרשת לפתיחה בחקירה. כאמור, גראפטק מייצרת רכיב המשמש בתהליך ייצור פלדה שאותו רוכשת גם טיסנקרופ, שמייצרת מגוון מוצרים המבוססים על פלדה, ושמבחינת גראפטק, טיסנקרופ היא לקוח משמעותי. אך כלל לא ברור האם ניתן לקשור נתונים אלה לענייננו. גם בהנחה שחברת גראפטק יכולה הייתה להפיק, בעקיפין, רווחים כלשהם כתוצאה מעסקה שמבוצעת על ידי טיסנקרופ מול מדינת ישראל, בהינתן היקף השימושים של טיסנקרופ בפלדה במגוון עסקיה, היותה של גראפטק ספק של רכיב אחד מבין הרכיבים שמשמשים בייצור פלדה, והיותו של מיליקובסקי אחד מבעלי המניות בגראפטק, יש קושי להצביע על אינטרס מיוחד בעסקאות כלי השייט דווקא. עת נבחנת השאלה האם יש מקום לפתוח בחקירה פלילית, לא ניתן לצאת מהנחה שמיליקובסקי הרוויח באופן ישיר מעסקאות כלי השייט של מדינת ישראל, אלא זו היא אפשרות בלבד, אשר אין לה, כאמור, בסיס מספק בתשתית הראייתית הקיימת.

גם כאשר מיליקובסקי נשאל בחקירתו על כך שטיסנקרופ הייתה לקוחה של גראפטק במשך השנים, הוא שלל ידיעה כלשהי בנושא, וטען כי לא עסק בזהות לקוחות החברה במסגרת פעילותו כדירקטור. לדבריו, גילה על כך לראשונה כשנשאל בנושא על-ידי עיתונאי ישראלי. מיליקובסקי אמר כי הוא מכיר את טיסנקרופ מאחר שהיא חברה מובילה בתחום הפלדה, ולדבריו עוסקת בתחומים רבים, אך כלל לא ידע שהיא עוסקת בייצור צוללות.



## היועץ המשפטי לממשלה

בכל הנוגע למישור השני - מודעות נתניהו לזיקה כלכלית בין עסקי מיליקובסקי לבין עסקאות כלי שייט של מדינת ישראל מול טיסנקרופ - התמונה הראייתית חסרה אף יותר; אין בפנינו אינדיקציה ראייתית לכך שנתניהו ידע שמיליקובסקי מכהן כדירקטור בגראפטק, או שהוא מחזיק במניותיה אחרי שנת 2010, וממילא אין כל אינדיקציה ראייתית לכך שנתניהו ידע שגראפטק סוחרת עם טיסנקרופ. אם כך, טענה לפיה נתניהו ידע שקידום עסקאות מול טיסנקרופ עשויה להועיל למיליקובסקי מבחינה כספית אין לה, בתשתית הראייתית הקיימת, על מה שתסמוך. אף שגרסה זו עשויה להיראות על פני הדברים כמוקשית, זוהי העדות המצויה בפנינו.

בנוסף, לשם שלמות התמונה, יצוין, כי כאשר מיליקובסקי נחקר על הנושא, הוא מסר כי נתניהו ידע באופן כללי בלבד כי הוא עוסק בתחום הפלדה, והוסיף שספק אם נתניהו ידע במה בדיוק עוסקות החברות שבבעלותו. כמו כן תיאר מיליקובסקי כי כאשר עדכן את נתניהו על מכירת אחזקותיו בשנת 2010, נתניהו לא שאל פרטים על העסקה והוסיף כי הוא מניח שלנתניהו אין "כל כך עניין בזה". גם גרסה זו, בשים לב ליחסי הקרבה בין השניים ולקשר העסקי הקודם בשותפות, עשויה להיראות על פני הדברים כמוקשית, אך זוהי העדות המצויה בפנינו.

30. עוד יצוין בקשר לשני מישורים אלה כי העסקה לרכש "הצוללת השישית" שנחתמה בחודש מרץ 2012 - היא העסקה הראשונה בהקשר הנדון שבוצעה תחת כהונתו של נתניהו כראש הממשלה, הייתה למעשה מימוש של הסכם אופציה שכרתה מדינת ישראל מול המספנות שבבעלות התאגיד עוד בשנת 2005. קרי ראשיתה של עסקה זו מצוי מספר שנים קודם לתחילת כהונתו של נתניהו כראש ממשלה. בנוסף לכך עולה מהממצאים כי נתניהו המשיך לפעול לרכישת כלי שייט נוספים מטיסנקרופ גם לאחר עזיבתו של מיליקובסקי את חברת גראפטק.

31. על כן, בהתאם להמלצת כלל הגורמים שהיו מעורבים בבחינת העניין, מצאתי שאין תשתית ראייתית מספקת לביסוס חשד שנתניהו היה מודע לכך שלפעולותיו בנושא כלי השייט עשויות להיות השלכות כספיות על מיליקובסקי, ולנוכח זאת הרי שאין מקום לחקירה פלילית בנושא.

32. בהקשר זה אציין, כי אין באמור בעתירת התנועה לאיכות השלטון שנוכרה לעיל ובתצהירים שצורפו לה כדי לשנות באופן מהותי מהתמונה הכללית שהצטיירה במישור הפלילי בעניין הקשר בין נתניהו למיליקובסקי, או בעניין מעורבותו הנטענת של נתניהו "במנגנון העמלות" שנחקר בפרשת כלי השייט. העתירה והתצהירים עוסקים, על פי האמור בהם, בעיקר בטענות לחוסר תקינות מינהלי שורשי בהליכים שסבבו את ההחלטות באשר להצטיידות



## היועץ המשפטי לממשלה

המדינה בכלי שייט. חלק מן הטענות הללו שעולות בעתירה - שמצויות בעיקרן במישור המנהל התקין ונורמות ההתנהלות בשדה הציבורי - חופפות, במידה זו או אחרת, לתמונה שהצטיירה במסגרת החקירה הפלילית בתיק 3000. עם זאת, העתירה והתצהירים אינם כוללים אינדיקציות ראייתיות ממשיות כלשהן אשר יש בהן להעצים את החשד נגד נתניהו בכל הנוגע למעורבותו בעבירות פליליות לכאורה שביצעו אחרים במסגרת פרשת כלי השייט ובכל הנוגע למערכת יחסיו עם בן דודו מליקובסקי. זאת נוכח ההכרח - המתחייב, בנסיבות העניין, לצורך קיומה של חקירה פלילית, להצביע, למצער, על חשד סביר לקיומם של היסודות העובדתיים, ולקיומה של מודעות מצדו של נתניהו כי מי מהמקורבים לו עשויים ליהנות, באופן פסול, מהחלטות שהוא מקבל או מפעולות שהוא מבצע. ההתנהלות הבלתי תקינה הנטענת, אשר משתקפת, בין היתר, מעדויות רבות שנמסרו במסגרת תיק 3000 ובנטען בתצהירים האמורים, מעלה אמנם תמונה מדאיגה, אך אינה מהווה, בפני עצמה, בנסיבות העניין, טעם מספיק לפתיחה בחקירה פלילית. דהיינו, שאלות כבדות משקל שעולות מהעדויות והתצהירים, ואשר נותרו לעת הזו ללא מענה, אינן מצויות לפתחה של מערכת אכיפת החוק, העוסקת אך בבירור חשדות המצויים בשדה הפלילי.

### סוף דבר:

33. חומר הראיות שהונח בפניי ביחס לעסקאות כלי השייט כולל טענות כבדות משקל וזאת מפי גורמים בכירים במערכת הציבורית, ובעלי ניסיון רב. חלקן של הטענות מתוארות מפי "כלי ראשון". הטענות מציגות, על פני הדברים, התנהלות שאינה עומדת בסטנדרטים ראויים של רשות ציבורית העוסקת בנושא כה משמעותי לאינטרסים לאומיים של מדינת ישראל. אולם, כאמור, מקובלת עליי, אפוא, עמדתם הדומה של כלל הגורמים שנדרשו לעניין, הן במסגרת ישראל והן בפרקליטות המדינה כי עת תשתית זו נבחנת במשקפי "המשפט הפלילי", דהיינו: שאלת התגבשותו של חשד סביר לביצוע עבירות פליליות, מתברר כי נכון לעת הזו פעורים בה חללים בסוגיות החשובות ביותר לשם גיבוש תזה פלילית. את החללים הללו לא ניתן למלא במקרה הזה באמצעות הנחות, השערות ואמירות כלליות אודות רכיבים עובדתיים שהתגבשו או מודעות בכוח של נתניהו להיבטים שונים. ולכך מצטרפים הקשיים המשמעותיים לאסוף מידע באמצעות חקירה פלילית, בשים לב לכך שמדובר בנושאים פיננסיים הנוגעים לחברות, חלקן פרטיות, במדינות הים, ובשים לב לחלוף הזמן המשמעותי, וכן להיבטים של התיישנות מהותית, שבנושאים מסוימים חלה, לכל הפחות, עוד לפני שהנושא הובא לפתחה של מערכת אכיפת החוק.

34. אך מעל לכך, וחשוב מכך, בכל הנוגע לשאלת עצם הקשר בין עסקיו של מיליקובסקי לרכש כלי השייט על ידי מדינת ישראל, ובעיקר למודעותו של נתניהו לקשר האפשרי בין עסקיו של



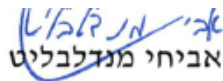
## היועץ המשפטי לממשלה

מיליקובסקי לבין רכישת כלי שייט על ידי מדינת ישראל מטינסנקרופ, התשתית הראייתית חסרה אף יותר. היא מבוססת על השערות בלבד, ואין להן עיגון בממצא ראייתי ראשוני כלשהו המעורר חשד סביר במובנו של מושג זה במשפט הפלילי.

35. בהקשר זה יש מקום גם לשים לב לכך שאמנם גראפטק הייתה ספק של טיסנקרופ. אולם, היא סיפקה רכיב אחד מבין רכיבים רבים המשמשים לייצור פלדה המשמשת בתורה לייצור כלי שייט. אין מדובר במצב שבו מיליקובסקי החזיק מניות בחברה שמספקת מוצר שמזוהה באופן מתבקש עם תהליך ייצורם של כלי שייט. במצב דברים זה הישענות על השערה כיסוד לפתיחה בחקירה פלילית אינה אפשרית ואף אינה ראויה.

36. כמו כן, כמובן, כמו בכל תיק פלילי הנבחן על ידי מערכת אכיפת החוק, ההחלטות מתקבלות על פי התשתית הראייתית הקיימת. ככל שיעלה בעתיד מידע חדש המצדיק בחינה מחודשת של העניין, הדבר ייעשה כמקובל.

37. אשר על כן, כאמור בפתח הדברים, אני סבור כי יש לקבל את המלצתם הדומה של ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל - ניצב יגאל בן-שלום, פרקליטות המדינה, שניתנה על דעת שני המשנים לפרקליט המדינה שעסקו בנושא - גב' ליאת בן-ארי ומר שלמה (מומי) למברגר, והמשנים ליועץ המשפטי לממשלה - מר רז נזרי וגב' עמית מררי, ולפיה אין בנסיבות העניין תשתית מספקת כדי להורות על פתיחה בחקירה פלילית נגד נתניהו, וכך אני מחליט.

  
אביחי מנדלבליט