



מדינת ישראל  
משרד המשפטים  
State of Israel  
Ministry of Justice

Deputy Attorney General (International Law)

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי)

תאריך: 7 ביולי, 2022  
ח' תמוז, תשפ"ב  
מספר: 7192

אל: היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה

שלום רב,

**חתימה ואשרור הסכמים בין-לאומיים בתקופת בחירות**

1. במכתב זה אבקש להבהיר את דרכי העבודה בעניין חתימה ואשרור הסכמים בין-לאומיים בתקופת בחירות. זאת, בהמשך למכתבה של היועצת המשפטית לממשלה אל מזכיר הממשלה בעניין קבלת החלטות על ידי הממשלה והשרים בתקופת הבחירות, מיום 30.6.2022, ולמכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי) אליכם בעניין היערכות משפטית לתקופת הבחירות לכנסת ה-25, מיום 07.07.2022.
2. העיקרון שנקבע בפסיקה לפיו על הממשלה היוצאת והשרים המכהנים בה לנהוג באיפוק וריסון בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופת המעבר, חל גם בכל הנוגע להתקשרות בהסכמים בין-לאומיים. התקשרות בהסכם בין-לאומי על ידי ממשלה יוצאת הינה פעולה אשר מעצם טיבה תחייב את הממשלה הנכנסת ולפיכך יש לבחון בקפידה את התקיימותו של האיזון הנדרש בין הצורך בעשייה מקצועית ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית לבין דרישת האיפוק והריסון האמורה.
3. בחלק מהמקרים עיכוב של מספר חודשים בחתימה או אשרור של הסכם בין-לאומי הינו אפשרי והעדיפות היא לפעול בדרך זו. עם זאת, ייתכנו מקרים בהם יצדיק מכלול השיקולים את קידומו של ההסכם.
4. להלן יפורט נוהל העבודה בכל הנוגע לחתימה ואשרור של הסכמים בין-לאומיים בתקופת הבחירות. יצוין כי בהגדרת הסכם בין-לאומי נכללים גם מזכרי הבנות והסכמים בין-לאומיים בכינוי אחר, ככל שהם כרוכים במחויבות משפטית. פירוט זה אינו מתייחס לשלבים מוקדמים יותר במשא ומתן לחתימתו של הסכם בין-לאומי. לגבי שלבים אלה על היועץ המשפטי של המשרד המוביל את ההסכם לשקול, בהתאם למחויבותה של הממשלה היוצאת לאיפוק ולריסון, האם יש מקום לנקוט בצעדים אלה בתקופת בחירות, בהתאם למפורט במכתבה של

דרך מנחם בגין 125, ת.ד. 7377 תל אביב 6701201 טל' 073-3928752 פקס 073-3928726

P.O. Box 7377 Tel-Aviv 6701201 Tel: 972-73-3928752 Fax: 972-73-3928726

E-Mail: [international@justice.gov.il](mailto:international@justice.gov.il)

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), הנזכר לעיל.

### אמות מידה כלליות לבחינת הצורך בקידומו של הסכם בין-לאומי בתקופת בחירות

5. קשה לקבוע מראש קווי תיחוס ברורים בשאלה מתי יש לעכב את חתימתו או אשרורו של הסכם בין-לאומי בתקופת בחירות ומתי יש לאפשר את המשכה של העבודה הסדירה של רשויות השלטון ואת פיתוח הקשרים הבין-לאומיים של המדינה. הדבר ייקבע לפי נסיבותיו של כל מקרה. יחד עם זאת ניתן להגדיר רשימה פתוחה של כמה אמות מידה בעזרתן ייבחנו הדברים:

א. האם מדובר בהסכם מקצועי הדומה באופיו ובתכניו להסכמים קיימים של המשרד הממשלתי אשר מקודמים באופן רגיל ושוטף כחלק שגרתי מתהליך העבודה?

ב. האם היוזמה לקידום חתימת או אשרור ההסכם התעוררה לראשונה בתקופת הבחירות או בסמוך אליה, או שמדובר בתוצר של עבודת מטה מקצועית מקובלת שהתחילה טרם תקופת הבחירות ומבשילה עתה, בהמשך שוטף לשלבי העבודה והמשא ומתן הרגילים?

ג. עד כמה קיימים דחיפות וכורח אובייקטיביים בקידום ההסכם, חתימה עליו או אשרורו דווקא במועד זה? יצוין כי ביקורים של נציגי ממשלות זרות בישראל או של נציגי ממשלת ישראל בחו"ל לא יהוו, ככלל, עילה בלעדית לכורח ודחיפות.

ד. האם הימנעות מפעולות אלה תפגע באינטרס ציבורי?

ה. האם קיים אינטרס מדיני או מקצועי מובהק המצדיק את קידום ההסכם בתקופת הבחירות?

ו. באיזו מידה כובלות הוראות ההסכם את שיקול דעתה של הממשלה הבאה?

ז. האם ההסכם נוגע למדיניות שאין לגביה קונצנזוס ציבורי, אשר סביר להניח כי ממשלה חדשה תרצה לנקוט בה בעמדה אחרת? האם ההסכם טומן בחובו מדיניות חדשה או שינוי משמעותי ממדיניות קודמת?

ח. עד כמה היקף ההשפעה של ההסכם, או החשיפה המשפטית הכרוכה בו, גדולים ומשמעותיים? האם יש בהסכם משום שינוי משמעותי בסדרי העדיפות של הפעילות הממשלתית, למשל בתחום התקציבי?

ט. עד כמה יש בהסכם משום הטבה או תועלת לציבור הבוחרים ויש חשש, לאור השיקולים האחרים, שקידומו מונע, או עשוי להיראות כמונע, משיקולי בחירות?

6. ככל שהמועד בו מתבקש אישור החתימה או האשרור קרוב יותר למועד הבחירות תהיה הבחינה מחמירה יותר, ותגבר הנטייה לעכב את הדברים עד לכינונה של ממשלה חדשה.

### אישור חתימה על הסכם בין-לאומי (כולל חתימה בראשי תיבות)

7. ההליך הרגיל הינו כי בקשות לאישור חתימה על הסכם בין-לאומי מוגשות ליועץ המשפטי של משרד החוץ ולמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי) לאחר שכלל משרדי

הממשלה הרלוונטיים נתנו את אישורם לנוסח הסופי של טיוטת ההסכם הבין-לאומי.

8. במרבית המקרים משא ומתן לחתימה על הסכם בין-לאומי מתנהל לאורך חודשים רבים ואף שנים, כאשר המשרד המוביל מתאם את עמדות המדינה ואת הטיוטות הנשלחות לצדדים המתקשרים מול הדרגים המקצועיים במשרדים הרלוונטיים לתהליך. לכן, בדרך כלל, אין חשש כי הבשלתו של ההסכם לחתימה מושפעת משיקולי בחירות. יחד עם זאת, בהתאם למשפט הבין-לאומי, חתימה על הסכם בין-לאומי יוצרת מחויבות משפטית מסוימת עבור המדינה החותמת גם בטרם אשרורו, ובמובן זה עצם החתימה תציב את הממשלה הנכנסת בפני עובדות מוגמרות. לפיכך, העדיפות היא כי חתימת ההסכם תקודם רק לאחר כינונה של ממשלה חדשה.

9. ככל שהיועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי סבור בכל זאת כי במאזן השיקולים נוטה הכף לטובת הצדקת חתימה על ההסכם בתקופת בחירות, יעביר אל הרפרנט המלווה את ההסכם במחלקה למשפט בין-לאומי ביועץ וחקיקה חוות דעת המפרטת את עמדתו. על חוות הדעת לכלול מידע בדבר מהות ההסכם, פירוט העובדות הרלוונטיות, ניתוח משפטי של הסוגיה, בין היתר בהתבסס על אמות המידה שפורטו לעיל, ועמדתו המשפטית בעניין ההצדקה לחתימה בתקופת בחירות. לחוות הדעת יש לצרף את עמדתה של מחלקת אמנות בין-לאומיות באגף היועץ המשפטי במשרד החוץ.

10. הפניה תיבחן על ידי צוות הבחירות במחלקה למשפט בין-לאומי ביועץ וחקיקה בהקדם האפשרי והרפרנט המלווה את ההסכם יעדכן את המשרד הפונה בדבר תוצאות הבחינה.

#### **אישור אשרור של הסכם בין-לאומי (כולל אישור לחתימה על הסכם בין-לאומי שנכנס לתוקף עם החתימה עליו או אישור הצטרפות להסכם בין-לאומי רב-צדדי – accession)**

11. ההליך הרגיל הינו כי בקשות לאישור אשרור מוגשות ליועץ המשפטי של משרד החוץ ולמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי) לאחר שכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים נתנו את אישורם כי אין מניעה להבאת ההסכם לאשרור.

12. אשרורו של הסכם בין-לאומי משמעו נטילת מחויבות מלאה של המדינה במישור המשפט הבין-לאומי על ידי הממשלה היוצאת ולפיכך יש מקום רב יותר לריסון ואיפוק בשלב זה. העדיפות היא כי אשרורו של ההסכם יקודם רק לאחר כינונה של ממשלה חדשה.

13. ככל שהיועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי סבור בכל זאת כי במאזן השיקולים נוטה הכף לטובת הצדקת אשרורו של ההסכם בתקופת בחירות, יעביר אל הרפרנט המלווה את ההסכם במחלקה למשפט בין-לאומי ביועץ וחקיקה חוות דעת המפרטת את עמדתו. על חוות הדעת לכלול מידע בדבר מהות ההסכם, פירוט העובדות הרלוונטיות, ניתוח משפטי של הסוגיה, בין היתר בהתבסס על אמות המידה שפורטו לעיל, ועמדתו המשפטית בעניין ההצדקה לאשרור בתקופת בחירות. לחוות הדעת יש לצרף את עמדתה של מחלקת אמנות בין-לאומיות באגף היועץ המשפטי במשרד החוץ.

14. הפניה תיבחן על ידי צוות הבחירות במחלקה למשפט בין-לאומי בייעוץ וחקיקה בהקדם האפשרי והרפרנט המלווה את ההסכם יעדכן את המשרד הפונה בדבר תוצאות הבחינה.

15. אני סמוך ובטוח כי ממשקי העבודה הטובים הקיימים ביננו יסייעו ביישומם של נהלי העבודה המתבקשים בתקופת הבחירות. אנו כמובן עומדים לרשותכם בכל שאלה.

בברכה,



ד"ר גיל-עד נועם

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי)

העתקים :

היועצת המשפטית לממשלה

המשנים ליועצת המשפטית לממשלה

היועץ המשפטי למשרד החוץ