

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי)

ירושלים: כ"ד בסיון תשפ"ב
23 ביוני 2022

לכבוד
מר גדעון סער
שר המשפטים

הנדון: מהלך ההצטרפות לאמנה האירופית בדבר מניעה ומאבק באלימות נגד נשים ואלימות

במשפחה (אמנת איסטנבול) בתקופת בחירות

לבקשתך, נערכה בייעוץ וחקיקה בחינה משפטית של האפשרות שמדינת ישראל תצטרף לאמנה האירופית בדבר מניעה ומאבק באלימות נגד נשים ואלימות במשפחה ("אמנת איסטנבול"), בהינתן הכללים החלים על פעילות הממשלה בתקופת בחירות. כפי שנקבע בעבר בקשר עם מערכות בחירות קודמות, כללים אלו חלים החל ממועד הכרזתם של ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי, ביום 20.6.2022, על כוונתם להביא לפיזור הכנסת, וזאת אף בטרם אושר בכנסת החוק לפיזור.

ממשלה הפועלת בתקופת בחירות מחויבת באיפוק ובריסון בהפעלת סמכויותיה, כאשר יש לבחון כל מקרה לגופו בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין חובה זו לבין הצורך בעשייה הממשלתית הנדרשת.¹ התקשרות בהסכם בין-לאומי על-ידי ממשלה יוצאת היא פעולה אשר מעצם טיבה תחייב את הממשלה הנכנסת. לפיכך, יש לבחון במקרים אלה בקפידה את התקיימותו של האיזון הנדרש.

לנוכח המטריה המשפטית הרלוונטית לשאלה זו, נמסרה לנו התייחסות המחלקה למשפט בין-לאומי בייעוץ וחקיקה לשאלה שבנדון, על בסיס אמות המידה שפורטו במכתבו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) ליועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, מיום 17 בינואר 2019. יצוין כי בימים אלו נערך נוסח מעודכן של המכתב האמור, אולם העקרונות שעמדו בבסיסו של מכתב זה עומדים בעינם.

בבחינת אמות המידה הרלוונטיות, ניתן למנות מספר שיקולים התומכים באפשרות להשלים את הצטרפותה של ישראל לאמנת איסטנבול בתקופת בחירות: ראשית, היוזמה לקידום ההצטרפות לאמנה הינה תוצר של עבודת מטה מקצועית שהחלה כבר בשנת 2016 והתעכבה בשל הבחירות לכנסת והיעדר תקציב מדינה בין השנים 2019-2021. עם כינונה של הממשלה ה-36, חודשה עבודת המטה בנושא זה, והבשילה בחודשים האחרונים, לאחר מיצוי השיח מול משרדי הממשלה הרלוונטיים. שנית, אף שההצטרפות לאמנה כרוכה בהשקעת משאבים נוספים בתחום המאבק באלימות נגד נשים ואלימות במשפחה לצורך יישום הוראותיה, אין בה משום שינוי משמעותי בסדרי העדיפות של הפעילות הממשלתית.

מנגד, השיקולים הבאים מקימים קושי של ממש בהצטרפותה של ישראל לאמנה בתקופת בחירות: ראשית, נראה כי אין דחיפות וכורח אובייקטיביים בקידום ההצטרפות לאמנה דווקא בעת הנוכחית.

¹ ר' בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה (אר"ש 25.1.2001); בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר (אר"ש 26.12.2005).

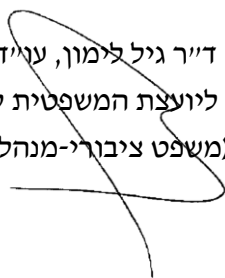
זאת, במיוחד לאור העובדה שהזמנת ההצטרפות לאמנה שהעבירה מועצת אירופה לישראל לפני מספר חודשים תקפה לחמש שנים, כך שהממשלה הנכנסת תוכל להידרש לשאלת ההצטרפות לאמנה. בהקשר זה יצוין כי מחויבותה של ממשלת ישראל להיאבק בתופעות הפסולות של אלימות נגד נשים ואלימות במשפחה, על כל השלכותיהן, אינה תלויה או מותנית בדרך כלשהי בחתימה על אמנה כזו או אחרת, והיא שרירה וקיימת ומבוססת היטב במשפט הפנימי הקיים במדינת ישראל. שנית, הגם שלכאורה ניתן יהיה לפרוש בעתיד מהאמנה, ככל שיוחלט על כך על-ידי ממשלה עתידית, מדובר בצעד חריג, ולפיכך יש בהצטרפות לאמנה בעת הזו מידה רבה של כבילות שיקול הדעת של ממשלה עתידית. לבסוף, בעת האחרונה התנהל שיח ציבורי ער סביב קידום ההצטרפות לאמנה, לרבות מצד חברי כנסת וארגוני חברה אזרחית, אשר הביעו התנגדות למהלך זה, ואף התקיים שיח בין שרים בממשלה בנושא. נכון למועד כתיבת שורות אלו, שיח זה טרם מוצה. על כן, דומה כי אין קונצנזוס ציבורי מובהק ביחס לשאלת ההצטרפות לאמנה בעת הזו.

סיכומו של דבר, מן המקובץ לעיל עולה כי הצטרפותה של מדינת ישראל לאמנה עתידה להביא למידה לא מבטלת של כבילות שיקול דעתה של הממשלה הבאה בנושא המצוי במחלוקת ציבורית, ומאידך גיסא, לא הוצגו טעמי דחיפות או חיוניות מיוחדים אשר מחייבים את ההצטרפות דווקא בעת הזו ואינם מאפשרים להותיר החלטה זו בידי הממשלה אשר תכונן לאחר הבחירות הצפויות. במצב דברים זה, לא הורם הנטל הנדרש לקידום המהלך, בשים לב לאמות המידה שנקבעו בפסיקת בית המשפט העליון. ככל שיוצגו בפנינו נתונים חדשים בהתייחס לדחיפות והחיוניות שבגינם החלטה זו אינה סובלת דיחוי עד לכינונה של ממשלה חדשה לאחר הבחירות, נשוב ונשקול את הדברים. נשוב ונדגיש כי אין באמור כדי לגרוע מחשיבות הנושא של מניעת אלימות נגד נשים ואלימות במשפחה והמאבק בתופעות אלו.

אני עומד לרשותך ככל שנדרש מידע נוסף, או ככל שמתעוררות שאלות בעניין זה.

בברכה,

ד"ר גיל לימון, ע"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מנהל)



העתק:

עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה

ד"ר רועי שיינדורף, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי)

עו"ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)