



מדינת ישראל  
משרד המשפטים  
State of Israel  
Ministry of Justice

Deputy Attorney General (International Law)

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)

תאריך: 17 ינואר, 2019  
י"א שבט, תשע"ט  
מספר: 6708

לכבוד

היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה

שלום רב,

**הנדון: 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 למכתבו של היועץ המשפטי לממשלה אל מזכיר הממשלה בעניין קבלת החלטות על ידי הממשלה והשרים בתקופת בחירות ולמכתבו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי) אליכם בעניין היערכות משפטית לתקופת בחירות 2019, שניהם מיום 27 בדצמבר 2018.
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. במקרים רבים עיכוב של מספר חודשים בחתימה או אשרור של הסכם בין-לאומי הינו אפשרי והעדיפות היא לפעול בדרך זו. עם זאת, ייתכנו מקרים מסוימים שבהם יצדיק מכלול השיקולים את קידומו של ההסכם.

---

רח' השלושה 2, ת.ד. 9299 תל אביב 61092 טל' 03-6899801 פקס 03-6899792

P.O. Box 9299 Tel-Aviv 61092 Tel: 972-3-6899801 Fax: 972-3-6899792

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

4. להלן יפורט נוהל העבודה בכל הנוגע לחתימה ואשרור הסכמים בין-לאומיים בתקופת בחירות. פירוט זה אינו מתייחס לשלבים מוקדמים יותר במשא ומתן לחתימתו של הסכם בין-לאומי אשר ככלל, אין מניעה לקיימם אף בתקופה זו. יחד עם זאת, גם לגבי שלבים אלה על היועץ המשפטי של המשרד המוביל את ההסכם לשקול, בהתאם למחויבותה של הממשלה היוצאת לאיפוק ולריסון, האם יש מקום לנקוט בצעדים לקידומו של ההסכם בתקופת בחירות, תוך החלת אותם מבחנים עקרוניים.

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

5. קשה לקבוע מראש קווי תיחום 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. עד כמה קיימים דחיפות וכורח אובייקטיביים בקידום ההסכם, חתימה עליו או אשרורו דווקא במועד זה? יצוין כי ביקורים של שרי ממשלות זרות בישראל או של שרי ממשלת ישראל בחו"ל לא יהוו, ככלל, עילה לכורח ודחיפות.
- ב. האם הימנעות מפעולות אלה תפגע באינטרס ציבורי?
- ג. האם קיים אינטרס מדיני מובהק המצדיק את קידום ההסכם בתקופת הבחירות?
- ד. האם ההסכם שגרתי באופיו ובתכניו? האם הוא מבוסס על מודל מוסכם או חורג מן העקרונות המקובלים?
- ה. באיזו מידה כובל ההסכם את שיקול דעתה של הממשלה הבאה?
- ו. האם ההסכם נוגע למדיניות כזו 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?
- ז. עד כמה היקף ההשפעה של ההסכם גדול ומשמעותי? האם יש בהסכם משום שינוי משמעותי בסדרי העדיפות של הפעילות הממשלתית, למשל בתחום התקציבי?
- ח. האם היוזמה לקידום חתימת או אשרור ההסכם התעוררה לראשונה בתקופת הבחירות או בסמוך אליה, או שמא מדובר בתוצר של עבודת מטה מקצועית מקובלת שהתחילה טרם תקופת הבחירות ומבשילה במקרה עתה, בהמשך שוטף לשלבי העבודה והמשא ומתן הרגילים?
- ט. האם ההסכם נדרש משיקולים מקצועיים בעיקרם או שמא יש בו רכיב עיקרי של מדיניות?
- י. עד כמה יש בהסכם משום הטבה או תועלת לציבור הבוחרים ויש חשש, לאור השיקולים האחרים, שקידומו מונע, או עשוי להיראות כמונע, משיקולי בחירות?

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)**

6. ההליך הרגיל הינו כי בקשות לאישור חתימה על הסכם בין-לאומי מוגשות ליועץ המשפטי של משרד החוץ ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) לאחר שכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים נתנו את אישורם לנוסח הסופי של טיוטת ההסכם הבין-לאומי.

7. 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, כאמור לעיל, העדיפות היא כי חתימת ההסכם תקודם רק לאחר כינונה של ממשלה חדשה.

8. 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 ועמדתו המשפטית בעניין ההצדקה לחתימה בתקופת בחירות. לחוות הדעת יש לצרף את עמדתה של מחלקת אמנות בין-לאומיות באגף היועץ המשפטי במשרד החוץ.

9. הפניה תיבחן על ידי המחלקה 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)**

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

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

12. 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 ועמדתו המשפטית בעניין ההצדקה לאשרור בתקופת בחירות. לחוות הדעת יש לצרף את עמדתה של מחלקת אמנות בין-לאומיות באגף היועץ המשפטי במשרד החוץ.

13. הפניה תיבחן על ידי המחלקה למשפט בין-לאומי ביועץ וחקיקה בהקדם האפשרי והרפרנט המלווה את ההסכם יעדכן את המשרד הפונה בדבר תוצאות הבחינה.

14. 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 רועי שינדורף

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)

העתק :

היועץ המשפטי לממשלה

המשנים ליועץ המשפטי לממשלה

היועץ המשפטי למשרד החוץ