

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת : חברת הכנסת מרב מיכאלי

פ/25/3065

הצעת חוק מערך החוץ וההסברה, התשפ"ג–2023

הגדרות

1. בחוק זה –

"מדיניות החוץ של מדינת ישראל" – ניהול היחסים הדיפלומטיים של המדינה עם מדינות זרות, מוסדות בינלאומיים וכן עם גופים, ארגונים, בעלי תפקידים וקהילות בכל אחד מהם ;

"ההסברה והדיפלומטיה הציבורית של מדינת ישראל" – מכלול הצעדים והמאמצים של המדינה להשפיע על דעת קהל ובעלי תפקידים, כאמצעי לקידום מדיניות החוץ של המדינה.

2. ייעוד משרד החוץ

(א) משרד החוץ ישמש כגוף הממשלתי המרכזי בגיבוש ועיצוב מדיניות החוץ של מדינת ישראל וביישומה, בשגרה ובחירום, בהתאם ליעדים שיוגדרו על ידי הממשלה.

(ב) משרד החוץ ישמש כגוף הממשלתי המרכזי בגיבוש ועיצוב ההסברה והדיפלומטיה הציבורית של מדינת ישראל ובהובלתה, בשגרה ובחירום, בהתאם ליעדים שיוגדרו על ידי הממשלה.

3. תפקידי משרד החוץ

אלה תפקידי משרד החוץ :

(1) להוביל ולתאם את יישומה של מדיניות החוץ של מדינת ישראל ;

(2) להוביל ולתאם את יישומה של ההסברה והדיפלומטיה הציבורית של מדינת ישראל ;

(3) לייצג את מדינת ישראל בפני מדינות זרות, בפני מוסדות בינלאומיים, וכן בפני גופים, ארגונים, בעלי תפקידים וקהילות הקשורים אליהם, ולהציג את עמדותיה ובעיותיה ברחבי העולם ;

(4) להוביל את שימור וביסוס הלגיטימציה הבינלאומית של מדינת ישראל בעולם ;

- (5) לקדם קשרי כלכלה, תרבות, מדע ושיתוף פעולה עם גורמי חוץ ;
- (6) לטפח את קשריה של מדינת ישראל עם הקהילות היהודיות בתפוצות ;
- (7) להעניק שירותים קונסולריים לאזרחי ישראל בחוץ לארץ, לרבות שמירה על זכויותיהם של אזרחים ישראלים השוהים בחוץ לארץ כפי שיקבע שר החוץ, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ;
- (8) לתאם את כלל פעילותה הרשמית של מדינת ישראל בחוץ לארץ.
4. משא ומתן מדיני
- משרד החוץ ישמש כמנהלת הקבע וירכז את עבודת המטה המרכזית עבור כל משא ומתן מדיני רשמי של המדינה, ויופקד על הפעלתה של כל מנהלת ייעודית שתוקם לטובת משא ומתן כאמור.
5. עבודת מטה בענייני החוץ של המדינה
- (א) משרד החוץ יבצע עבודת מטה שוטפת בענייני החוץ של מדינת ישראל, לרבות בתחומי מדיניות החוץ, ההסברה והדיפלומטיה הציבורית, יציג בפני הממשלה וועדותיה חלופות בתחום, את ההבדלים ביניהן ואת משמעותם, כפי שנבחנו על ידיו, ויציע המלצות בעניינים אלה (להלן – תוצרי עבודת המטה), לפי החלטת ראש הממשלה.
- (ב) תוצרי עבודת המטה לפי סעיף קטן (א) יועברו על ידי משרד החוץ גם לעיונו של ראש המטה לביטחון לאומי וייכללו, על פי הקשרם, במסגרת עבודת המטה שתוצג על ידי המטה לביטחון לאומי לממשלה לפי סעיף 2(א)(5) לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008¹ (להלן – חוק המל"ל).
6. הערכת מצב מדינית
- (א) שר החוץ יכין ויצג בפני ראש הממשלה, אחת לשנה לפחות, הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני, וכן יכין ויצג הערכות מצב לגבי עניינים המשיקים להן, לרבות חוות דעת וניתוח בנושאים מדיניים מיוחדים, לפי הצורך ; הערכות מצב כאמור ייכללו במסגרת הערכות המצב שיוגשו לראש הממשלה ויידונו בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לפי סעיף 2(א)(6) לחוק המל"ל.
- (ב) בצד כל הערכה שנתית או רב-שנתית שתוצג לממשלה או לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, אשר כוללת התייחסויות להיבטים מדיניים ואשר לא הוכנה על ידי משרד החוץ, תוצג במקביל גם התייחסות להערכה באותו נושא מטעם משרד החוץ ולהבדלים בין ההערכות האמורות, ככל שישנם.

¹ ס"ח התשס"ח, עמ' 833.

7. תיאום פעילותה הרשמית של מדינת ישראל בחוץ לארץ (א) ראש נציגות של ישראל בחוץ לארץ (בסעיף זה – ראש הנציגות) ישמש כגורם המתאם את כלל פעילותם של נציגיה הרשמיים של מדינת ישראל באותה מדינה.

(ב) לטובת האמור בסעיף קטן (א), נציגיה הרשמיים של מדינת ישראל המוצבים במדינה זרה, לרבות נספחים צבאיים, נספחים כלכליים, נציגי משרד התיירות ונציגי משרד העלייה והקליטה, יעדכנו באופן שוטף וקבוע את ראש הנציגות באותה מדינה בדבר שגרת פעילותם באותה מדינה.

8. האגף להסברה ודיפלומטיה ציבורית (א) במשרד החוץ יפעל אגף להסברה ודיפלומטיה ציבורית אשר ירכז את כלל פעילות ההסברה והדיפלומטיה הציבורית של מדינת ישראל, לרבות שימור וביסוס הלגיטימציה הבינלאומית של מדינת ישראל בעולם, יופקד על גיבוש תכנית עבודה שנתית הנגזרת מן היעדים שהוגדרו בנושאים האמורים על ידי הממשלה כאמור בסעיף 9, וכן יתאם וינחה את פעילותם המשולבת של כלל הגופים הרשמיים ובעלי התפקידים בהם הנוגעים לתחומים אלה.

(ב) ראש האגף להסברה ודיפלומטיה ציבורית (להלן – ראש האגף) יהיה שגריר בהכשרתו ובעל ניסיון מוכח בתחום המדיני, וימונה על ידי שר החוץ, באישור הממשלה.

(ג) ראש האגף יוזמן לישיבות של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל ועדת שרים אחרת או הרכב שרים אחר בענייני החוץ והביטחון, אשר צפויות לעסוק בנושאים הנוגעים להסברה ודיפלומטיה הציבורית של המדינה.

(ד) ראש האגף יעמוד בראש ועדה בין-משרדית אשר תכונה "המערך הלאומי להסברה ודיפלומטיה ציבורית" ותגבש תחת משרד החוץ את עבודת המטה וההמלצות שיוצגו לממשלה לקביעת היעדים הלאומיים בתחום ההסברה והדיפלומטיה הציבורית.

(ה) הוועדה הבין-משרדית תוקם על ידי הממשלה, ובין חבריה יהיו גורמים אלה:

(1) דובר צה"ל;

(2) דוברי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר;

(3) נציג לשכת הפרסום הממשלתית;

(4) נציגי גופים רשמיים הנוגעים לתחומי ההסברה והדיפלומטיה הציבורית;

(5) נציגי ארגונים לא ממשלתיים העוסקים בהסברה ודיפלומטיה ציבורית, ובלבד שמספרם לא יעלה על שליש ממספר חברי הוועדה הכולל.

יעדים שנתיים ורב 9. (א) הממשלה תקבע אחת לשנה יעדים שנתיים ורב-שנתיים בתחומי מדיניות החוץ, ההסברה והדיפלומטיה הציבורית של מדינת ישראל, בהתבסס על עבודת המטה וההמלצות שיוצגו בפניה לפי חוק זה.

(ב) שר החוץ ידווח בפני הממשלה בישיבתה, מדי שישה חודשים, על יישום תכנית העבודה השנתית כאמור בסעיף 8(א) וההתקדמות בהשגת היעדים בתחום מדיניות החוץ.

(ג) ראש האגף להסברה ודיפלומטיה ציבורית ידווח בפני הממשלה בישיבתה, מדי שישה חודשים, על יישום תכנית העבודה השנתית כאמור וההתקדמות בהשגת היעדים בתחום ההסברה והדיפלומטיה הציבורית.

ביצוע ותקנות 10. שר החוץ ממונה על ביצועו של חוק זה, והוא רשאי, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו.

תיקון חוק העונשין 11. בחוק העונשין, התשל"ז-1977², בסעיף 117(ד)(3), אחרי "הראשי" יבוא "או המנהל הכללי של משרד החוץ".

ד ב ר י ה ס ב ר

כללי: במשך שנים מערך החוץ וההסברה בישראל מתנהל באופן שאינו מוסדר ואינו מתואם בין הגופים השונים העוסקים בתחום. גבולות המנדט הנתון בידי כל אחד מהגופים הללו אינם מוגדרים באופן ברור וכך גם תחומי הממשק ביניהם והאופן שבו כל אחד מהם מתאם את פעילותו עם האחרים. מצב זה אינו מאפשר ניהול יעיל וראוי של סוגיות מדיניות-הסברתיות ראשונות במעלה וגורם למשימות לאומיות כגון שימור וביסוס הלגיטימציה הבינלאומית של ישראל ליפול בין הכיסאות.

כך, למשל, מסרי הסברה המנוסחים על ידי מטה ההסברה הלאומי לעתים אינם מתואמים עם משרד החוץ; פעילויות הסברתיות נרחבות שננקטות בידי המשרד לענייני מודיעין, אסטרטגיה ויחסים בינלאומיים אינן מתואמות עם פעילויות דומות הננקטות על ידי משרד החוץ; פעילויותיהם של נספחים כלכליים ונספים צבאיים במדינות השונות אינן מתואמות עם השגרירים העומדים בראש הנציגות באותן מדינות וכו'.

החוק המוצע מגדיר את משרד החוץ כגוף הממשלתי המרכזי האמון על גיבוש ועיצוב מדיניות החוץ והדיפלומטיה הציבורית ומסדיר את הממשקים העיקריים בין המשרדים השונים העוסקים בתחום זה. סעיף 2 הסעיף מגדיר את ייעוד משרד החוץ, כגוף הממשלתי המרכזי בגיבוש ועיצוב מדיניות החוץ, ההסברה והדיפלומטיה הציבורית של מדינת ישראל, בשגרה ובחירום, בהתאם ליעדים שיוגדרו על ידי הממשלה, ותחת אחריותו של שר החוץ.

² ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

סעיף 3 הסעיף מפרט את תפקידיו השונים של משרד החוץ, בתחומי מדיניות החוץ, ההסברה והדיפלומטיה הציבורית, ייצוג המדינה בפני גורמי חוץ, שימור וביסוס הלגיטימציה הבינלאומית, קידום קשרי כלכלה, תרבות ומדע, קשר עם יהדות התפוצות, הענקת שירותים קונסולריים לאזרחי ישראל בחוץ לארץ ותיאום כלל הפעילות הרשמית של המדינה בחוץ לארץ.

סעיף 4 הסעיף מגדיר את משרד החוץ כמנהלת הקבע בעבור כל משא ומתן מדיני רשמי של המדינה, ובמסגרת האמור, יופקד גם על הפעלתה של כל מנהלת ייעודית שתוקם אד-הוק לטובת משא ומתן כאמור.

סעיף 5 הסעיף מגדיר את אחריותו של משרד החוץ לקיים ולבצע עבודת מטה שוטפת בכל ענייני החוץ של המדינה, אשר תוצריה יוצגו בפני הממשלה וועדותיה וכן יועברו לעיונו של ראש המטה לביטחון לאומי. עוד קובע הסעיף, כי במסגרת עבודת המטה שתוצג על ידי המטה לביטחון לאומי (בהתאם לקבוע בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008), ייכללו גם תוצרי עבודת המטה האמורים של משרד החוץ.

סעיף 6 הסעיף מגדיר את אחריותו של שר החוץ להכין ולהציג בפני ראש הממשלה, אחת לשנה לפחות, הערכות מצב שנתיות ורב-שנתיות בתחום המדיני, וכן הערכות נקודתיות בנושאים קשורים. הערכות המצב האמורות ייכללו גם במסגרת הערכות המצב שיוגשו על ידי המטה לביטחון לאומי לראש הממשלה ולוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. עוד קובע הסעיף, כי בצד כל הערכה שנתית או רב שנתית אחרת שתוצג בפני הממשלה (או בפני ועדת השרים לביטחון לאומי), אשר תוכן על ידי גוף שאינו משרד החוץ ואשר תכלול התייחסויות להיבטים מדיניים, תוצג במקביל גם התייחסות להערכה המקבילה באותו עניין מטעם משרד החוץ ולהבדלים בין ההערכות האמורות.

סעיף 7 הסעיף מגדיר את ראש הנציגות הרשמית של משרד החוץ במדינה זרה, כגורם האחראי על תיאום כלל פעילותם של נציגיה הרשמיים של מדינת ישראל באותה מדינה, ובכלל זה נספחים צבאיים, נספחים כלכליים, נציגי משרד התיירות ונציגי משרד הקליטה והעלייה, אשר יעדכנו באופן שוטף וקבוע את ראש הנציגות בדבר שגרת פעילותם באותה מדינה.

סעיף 8 הסעיף מגדיר את הקמתו ותפקידיו של אגף להסברה ודיפלומטיה ציבורית (להלן – האגף), אשר ירכז את כלל פעילות ההסברה והדיפלומטיה הציבורית של מדינת ישראל, לרבות שימור וביסוס הלגיטימציה של המדינה בעולם. האגף יתאם וינחה את פעילותם המשולבת של כלל הגופים הרשמיים ובעלי התפקידים בהם הנוגעים לתחומים אלה.

העומד בראש האגף יהיה שגריר בהכשרתו ובעל ניסיון מוכח בתחום המדיני, וימונה על ידי שר החוץ באישור הממשלה, והוא יזומן לשיבות הממשלה או כל פורום אחר של שרים בממשלה, אשר צפויים לעסוק בנושאים הנוגעים להסברה ודיפלומטיה ציבורית של המדינה.

עוד מגדיר הסעיף את הקמתה של ועדה בין משרדית בראשותו של ראש האגף אשר תכונה "המערך הלאומי להסברה ודיפלומטיה ציבורית", ואשר תגבש תחת משרד החוץ את עבודת המטה וההמלצות שיוצגו לממשלה לקביעת היעדים הלאומיים בתחום ההסברה והדיפלומטיה הציבורית. בין חברי הוועדה יהיו נציג דוברי צה"ל, דוברי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, נציג לשכת הפרסום הממשלתית, נציגי גופים רשמיים הנוגעים לתחומי ההסברה והדיפלומטיה הציבורית ונציגי ארגונים לא ממשלתיים העוסקים בהסברה ודיפלומטיה ציבורית.

סעיף 9 הסעיף מגדיר את אחריות הממשלה לקבוע אחת לשנה יעדים שנתיים ורב-שנתיים בתחומי מדיניות החוץ, ההסברה והדיפלומטיה הציבורית של מדינת ישראל, בהתבסס על עבודת המטה

וההמלצות שיוצגו בפניה לפי חוק זה. עוד מגדיר הסעיף את אחריותם של שר החוץ (לעניין יעדי מדיניות החוץ) ושל ראש האגף (לעניין ההסברה והדיפלומטיה הציבורית) לדווח בפני הממשלה בישיבתה, מדי שישה חודשים, על יישום תכנית העבודה השנתית וההתקדמות בהשגת היעדים, כפי שנקבעו על ידי הממשלה.

סעיף 10 הסעיף מגדיר את שר החוץ כשר הממונה על ביצועו של החוק ואת סמכותו של שר החוץ, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו.

סעיף 11 הסעיף קובע תיקון עקיף לסעיף 117 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, העוסק בעבירת "גילוי בהפרת חובה", שעניינה מסירה ללא סמכות של מידע, על ידי עובד ציבור או עובד ציבור לשעבר לאדם אחר שלא היה מוסמך לקבלו. על פי הנוסח הקיים של ההוראה, במקרה שעובד ציבור לשעבר מסר, כעבור חמש שנים מהיום שחדל מלהיות עובד הציבור, ידיעה הנוגעת לביטחון המדינה או ליחסי חוץ שלה, תקום לו הגנה פלילית רק אם אישר הגורם המוסמך, קודם למסירתה, כי מסירת הידיעה לא תפגע בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה. "הגורם המוסמך" בנוסח הנוכחי הוא הצנזור הראשי או בעל תפקיד אחר, והכל כפי שקבעה הממשלה בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. על-פי התיקון המוצע, יוגדר גם מנכ"ל משרד החוץ כ"גורם מוסמך" לעניין זה.

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת רונן הופמן וקבוצת חברי הכנסת (פ/19/2579), על שולחן הכנסת העשרים על ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (פ/20/588) ועל ידי חבר הכנסת עפר שלח וקבוצת חברי הכנסת (פ/20/1375), על שולחן הכנסת העשרים ואחת על ידי חברי הכנסת עפר שלח ויאיר לפיד (פ/21/129), על שולחן הכנסת העשרים ושתיים על ידי חבר הכנסת עפר שלח וקבוצת חברי הכנסת (פ/22/41) ועל ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (פ/22/1356), על שולחן הכנסת העשרים ושלוש על ידי חבר הכנסת עפר שלח וקבוצת חברי הכנסת (פ/23/257) ועל ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (פ/23/611) ועל שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (פ/24/1274).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ז' בניסן התשפ"ג (29.03.2023)