



**הכנסת  
היועצת המשפטית לכנסת**

(סימוכין : 2022-027917)  
ירושלים, ב' באייר התשפ"ב  
03 במאי 2022

לכבוד  
חברי הכנסת

נכבדיי שלום רב,

**הנדון: אשרור ואישור אמנות בינלאומיות**

בהמשך לפניותיכם אליי בהתייחס לחתימה על האמנה למניעה ומאבק באלימות כלפי נשים ואלימות במשפחה (המכונה גם "אמנת איסטנבול"), להלן תמצית המצב המשפטי וכן הפרקטיקה שחלה עד כה ביחס לאשרור ואישור אמנות בישראל, וכן התייחסות לאמנת איסטנבול והכלים הפרלמנטריים העומדים לרשות חברי הכנסת בענין זה:

1. סמכותה של הממשלה לחתום על הסכמים ואמנות הוא מכוח סמכותה השיוטית לפי סעיף 32 לחוק-יסוד: הממשלה. תקנון הכנסת אינו מסדיר את ענין אשרור ואישור אמנות בינ"ל. האשרור והאישור כאמור של אמנות בינ"ל שהמדינה חתמה עליהן מוסדרים בסעיף 10 לתקנון עבודת הממשלה.
2. בהתאם לסעיף 10 לתקנון עבודת הממשלה, שר המבקש להגיש הצעה להחלטת ממשלה בדבר אשרור אמנה בינ"ל, יעביר למזכירות הכנסת שבועיים קודם שני עותקים מנוסחה בתרגום לעברית ואת עיקריה כדי שיובאו לידיעת חברי הכנסת (במקרה של אמנת איסטנבול – שר המשפטים). סעיף קטן (ב) מסמיך את השר המגיש, בהסכמת שר החוץ ושר המשפטים, שלא להעביר אמנה לכנסת מטעמי דחיפות או סודיות.
3. תקופת השבועיים בה האמנה מובאת לידיעת חברי הכנסת היא תקופה בה עדיין לא התקבלה החלטת ממשלה. בפגרה, השבועיים יימנו ממועד כינוס פגרה של הכנסת. לאחר תקופה זו, כשהעניין יובא לדיון בממשלה, היא רשאית לקבוע פרשנויות או הסתייגויות לסעיפים שבאמנה רב צדדית שמדינת ישראל הצטרפה אליה, כחלק מאשרורה על ידה.
4. עיקרי האמנות שהועברו לכנסת עד היום לא כללו הסתייגויות או פרשנויות שהמדינה ביקשה להוסיף לצד חתימתה על האמנה (כיוון שכאמור טרם התקבלה החלטת ממשלה בעניין). הפעם, אף בטרם אשרורה של האמנה על ידי הממשלה, בשיח של משרד המשפטים עם היועץ המשפטי למליאת הכנסת, עיקרי האמנה שהובאו לידיעתכם כוללים, באופן חריג, גם הסתייגויות של המדינה לאמנה והן מובאות לידיעתכם לאור העניין הרב שגילו חברי הכנסת בחתימה על אמנת איסטנבול..
5. עוד קובע סעיף 10 האמור כי אם ננקטה בכנסת פעולה בעניין האמנה בהתאם לתקנון הכנסת – על השר שהגיש את הצעת ההחלטה לממשלה לציין זאת בדברי ההסבר להצעה. כך, למעשה, תוכל הממשלה להיות ערה לעמדות חברי הכנסת שהתייחסו לאמנה ולשקול אותן.



**הכנסת**  
**היועצת המשפטית לכנסת**

6. אומנם, לא תקנון עבודת הממשלה ולא תקנון הכנסת קובעים מהי אותה פעולה שנקטת. עם זאת, לאורך השנים היו חברי הכנסת שהעבירו למזכירות הכנסת את התייחסותם לאמנה שהובאה לידיעתם ומזכירות הכנסת העבירה התייחסויות אלה לשר שהעביר אליה את האמנה.
7. כפי שצינתי, אמנם תקנון הכנסת אינו מסדיר את עניין אשרור ואישור אמנות בינ"ל, אולם בתקופת השבועיים כאמור רשאים חברי הכנסת לעשות שימוש גם בכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותם – החל בשאילתות דחופות (בשים לב לכך ששאילתה אמורה להישאל על עניין עובדתי), הצעה דחופה לסדר היום, הצעה לדיון מהיר בוועדה או פניה ליו"ר ועדה שהעניין מצוי בתחום ענייניה לקיים דיון על האמנה. יודגש כי שימוש בכל אחד מכלים פרלמנטריים אלה אינו עוצר את פרק הזמן של השבועיים שלאחריהם רשאי השר להגיש הצעת החלטה לממשלה.
8. נקודה חשובה נוספת שיש להבהיר היא שהממשלה מוסמכת להחליט שאמנה בינ"ל תוגש גם לאישורה של הכנסת, בשל חשיבותה, והנוהג או המוסכמה החוקתית מבססים את הקביעה שראוי שהממשלה תביא הסכמים מדיניים בפני הכנסת (כפי שנעשה מאז הסכם השלום עם מצרים). עם זאת, אין חובה שהממשלה תביא לאישור הכנסת כל אמנה בינ"ל עליה היא חתמה.
9. חובתה של הממשלה להביא לידיעת הכנסת הסכמים בינ"ל עליהם היא חתמה נובע מהעיקרון שהממשלה פועלת מכוח האמון שניתן לה על ידי הכנסת ועל מנת לאפשר לכנסת למלא את תפקידה כמפקחת על עבודת הממשלה. הנחת האמנה על שולחן הכנסת מאפשרת, לפיכך, לחברי הכנסת להביא את התייחסותם לאמנה לממשלה וכן לקיים דיונים ביחס אליה טרם קבלת החלטת הממשלה בעניינה.

בכבוד רב,

שגית אפיק

שגית אפיק

העתק:

חה"כ מיקי לוי, יושב ראש הכנסת  
מר דן מרזוק, מזכיר הכנסת  
עו"ד אייל לב ארי, היועץ המשפטי למליאה