



היועצת המשפטית לכנסת

ירושלים, י"ז בתשרי התשפ"ג
12 באוקטובר 2022

לכבוד
חבר הכנסת שמחה רוטמן

נכבדי מועדים לשמחה,

הנדון: כינוס מליאה לבקשת הממשלה להנחת הסכם תיחום הגבול הימי הצפוני

לבקשת יושב ראש הכנסת, חבר הכנסת מיקי לוי, להלן התייחסותי למכתבך מהיום:

1. סעיף 31 לחוק-יסוד: הכנסת קובע שהוראות בדבר מועדי הכנסים של הכנסת ובדבר כינוס הכנסת שלא בתקופת הכנסים ייקבעו בחוק. סעיף 9(ב) לחוק הכנסת קובע: "יושב ראש הכנסת יכנס את הכנסת שלא בתקופת הכנסים של הכנסת, כאמור בסעיף 31 לחוק יסוד: הכנסת על פי דרישה של 25 חברי הכנסת או על פי דרישת הממשלה". הוראה משלימה לענין זה מצויה בסעיף 21 לתקנון הכנסת וכן בהחלטת ועדת הכנסת בדבר מועדי פגרת הבחירות לכנסת ה-25 ופעילות הכנסת בפגרה מיום 4 ביולי 2022.
2. סעיף 21(ה) לתקנון הכנסת קובע "דרישת הממשלה לכינוס הכנסת בתקופת הפגרה, בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת תימסר בהודעה בכתב של מזכיר הממשלה למזכיר הכנסת".
3. אתמול בערב, פנה ליושב ראש הכנסת מזכיר הממשלה בבקשה לכנס את הכנסת "לשם הנחת הסכם תיחום הגבול הימי הצפוני בפני חברי הכנסת, וזאת בכפוף להחלטת הממשלה שתתקבל בישיבתה מחר 12.10.22 בדבר הבאת ההסכם לידיעת הכנסת או אישורה".
4. בהמשך לכך, הודיע יושב ראש הכנסת לחברי הכנסת על כוונתו לכנס את מליאת הכנסת לצורך הנחת הסכם תיחום הגבול הימי הצפוני. במכתבו, ציין יושב ראש הכנסת, כי לאור חשיבות ודחיפות הענין וכדי לאפשר לחברי הכנסת לעיין בפרטי ההסכם, בכפוף להחלטת הממשלה בנושא, תכונס הכנסת לשם הנחת ההסכם לעיונם של חברי הכנסת מחר יום 12.10.22 בשעה 18:00". עוד צוין כי במקביל להנחת ההסכם הוא יועבר לעיונם של חברי הכנסת באמצעות דוא"ל.
5. הממשלה מוסמכת לחתום על הסכמים ואמנות מכוח סמכותה השיורית לפי סעיף 32 לחוק-יסוד: הממשלה. אופן האישור והאשרור של אמנות בינ"ל שהמדינה חתמה עליהן מוסדר כיום בסעיף 10 לתקנון עבודת הממשלה ה-36; לא החוק ולא תקנון הכנסת קובעים כל הסדר בענין זה.
6. בהתאם לסעיף 10 לתקנון עבודת הממשלה, על שר המבקש להגיש הצעה להחלטת ממשלה בדבר אשרור אמנה בינלאומית להעביר למזכירות הכנסת שבועיים קודם שני עותקים מנוסחה של האמנה בתרגום לעברית ואת עיקריה כדי שיובאו לידיעת חברי הכנסת.

7. הרציונל להעברת אמנה בינלאומית לידיעת חברי הכנסת קודם לאשרורה נובע ראשית מהעיקרון לפיו הממשלה פועלת מכוח אמונה של הכנסת, ועל כן אל לה לפעול במישור הבינלאומי מבלי ליידע את הכנסת קודם לכן. בנוסף, הנחת אמנה על שולחן הכנסת במשך שבועיים מאפשרת לחברי הכנסת למלא את תפקידם כמפקחים על עבודת הממשלה על ידי מתן האפשרות לחברי הכנסת לעשות שימוש בכלים הפרלמנטריים המוקנים להם וכך גם להגביר את השקיפות ביחס לעבודת הממשלה בתשובות הניתנות לחברי הכנסת.
8. אומנם, אופן ההתייחסות של חברי הכנסת לתוכנה של האמנה אינו מוסדר במפורש בתקנון הכנסת או בתקנון עבודת הממשלה, אך בתקופת השבועיים שבין הנחתה של האמנה על שולחן הכנסת ובין הבאתה לאשרור בממשלה רשאים חברי הכנסת לעשות שימוש בכל אחד מהכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותם.
9. אם ננקטה פעולה על ידי חברי הכנסת בענין האמנה בהתאם לתקנון הכנסת, על השר מגיש האמנה לציין זאת בדברי ההסבר המוגשים לממשלה בתום השבועיים, זאת על פי סעיף 10(ג) לתקנון עבודת הממשלה. כך, למעשה תוכל הממשלה להיות ערה לעמדות חברי הכנסת ביחס לאמנה ולשקול אותן במהלך הדיון.
10. כאמור, מועד העברת האמנה למזכירות הכנסת הוא שבועיים לפחות קודם להגשת הצעת החלטה לממשלה על ידי השר. לפי תקנון עבודת הממשלה, תקופת השבועיים נמנית מיום ההכרזה עליה במליאה, ובכלל זה בתקופת פגרה. עם זאת, העקרון בענין שקיפות עבודת הממשלה מקבל משנה תוקף בתקופת פגרת הכנסת, שעה שהפעילות הפרלמנטרית מצומצמת מטבע הדברים.
11. במכתבך, אתה מציין כי הכנסת מעולם לא כונסה בחול המועד סוכות וכן קובל על טווח הזמן הקצר להודעתך על כינוס המליאה (מהיום למחר). לדברך, יש בכך כדי לשלול ולפגוע באפשרויות העומדות בפני חברי הכנסת ביחס להסכם שיונח בשל מועד ההנחה והכינוס שקבע יושב ראש הכנסת.
12. אכן, אין זה נהוג לכנס את הכנסת בחול המועד וההנחה הסבירה של חברי הכנסת ובכלל היא שבתקופות כאמור הכנסת לא תכונס. עם זאת, קביעת מועד כינוס המליאה בפגרה מצויה בסמכות יושב ראש הכנסת.
13. בענין ההסכם שבנדון, אני מבינה כי יושב ראש הכנסת שוכנע שלממשלה טעמי דחיפות מיוחדים בגינם נדרשת הנחת האמנה במועד קרוב ככל הניתן במליאה, זאת על מנת שהיא תוכל לאשררו מוקדם ככל הניתן. אכן, נכון הוא כי כשהכנסת מצויה בפגרה נדרש זמן סביר של הודעה מראש לחברי הכנסת, והדבר מקבל משנה תוקף כמובן שעה שמדובר בתקופת חגים או חול המועד שבה חברי הכנסת יכולים להניח באופן סביר שהכנסת לא תתכנס; מנגד, שעה שמדובר בהנחה בלבד ובקיומה של דחיפות מיוחדת אובייקטיבית, נראה ששליחת ההסכם ויצירת שקיפות מלאה לגביו במקביל להנחתו לכלל חברי הכנסת על מנת שאלה יוכלו להתייחס אליו, אכן יכולה להיחשב כעדיפה בנסיבות הענין שכן היא מקנה זמן לחברי הכנסת לבחון את ההסכם ולשקול אם לעשות שימוש בכלים הפרלמנטריים המצויים בידם. בהתאם לכך, יושב ראש הכנסת החליט כי השקיפות בענין זה עדיפה, ועל אף הריג שנוצר מעצם הכינוס בחול המועד, נראה כי יש הצדקה להחלטתו כאמור מהטעמים לעיל.

14. בהמשך לכך, ולשם הגברת השקיפות בפני חברי הכנסת, יושב ראש הכנסת פועל כך שהכנסת תקבל מהממשלה את מלוא ההסכם וכן נספחים המהווים חלק ממנו (ובהתאם למה שהיה נהוג על ידי הממשלה בהסכמים דומים בעבר) על מנת להעבירם לחברי הכנסת, כך שיוכלו להיחשף לתמונה המלאה ביותר לגביו, ככל הניתן.

15. כמו כן, (ומבלי להביע עמדה בענין הצורך באישור הכנסת להסכם בטרם הונח על שולחן הכנסת), אני מבינה כי בכוונת יושב ראש הכנסת לאפשר שימוש מיטבי וראוי בכלים הפרלמנטריים העומדים לרשות חברי הכנסת בשבועיים המוקצים לשם כך, כך שעמדותיהם יוכלו להיות מובאות בפני הממשלה בטרם אשרורה את ההסכם, ובהתאם לתקנון עבודת הממשלה.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתק:

חבר הכנסת מיקי לוי, יושב ראש הכנסת