



מסמך רקע בנושא :

תפקיד הפרלמנט באישור אמנות והסכמים בינלאומיים

סקירה השוואתית

גרסת אינטרנט

מוגש ליו"ר ועדת הכנסת יוסי כץ

כתיבה : יהודית גלילי, עובדת מחקר ומידע
אישור : שמוליק חדד-חזקיה, ראש צוות

ד' בסיון תשס"ב
15 במאי 2002

תוכן

עמ' 3	תמצית
עמ' 4	1. כללי
עמ' 5	2. אמנות בינלאומיות
עמ' 5	3. תפקיד הפרלמנט בכריתת אמנות: סקירה השוואתית
עמ' 9	4. תפקיד הכנסת בכריתת אמנות בינלאומיות
עמ' 11	מקורות

תמצית

מדיניות החוץ וחתימה על אמנות והסכמים בינלאומיים נתונה להחלטת הרשות המבצעת באופן כמעט בלעדי. עם זאת, רוב שיטות הממשל קובעות הסדרים שונים למעורבות הפרלמנט בנוגע להחלטות בעלות חשיבות מרכזית כמו אלה שעניינן יציאה למלחמה, שינוי הגבולות הלאומיים וכריתת אמנות מסוימות.

מן הסקירה ההשוואתית עולה כי בכל המדינות שנבחנו ממלא הפרלמנט תפקיד מסוים, גם אם לא פורמלי, באישור הסכמים בינלאומיים ואמנות. במרבית המדינות שנבחנו קיימים הסדרים מיוחדים בנוגע להשתתפות הפרלמנט בהחלטות בנושאים משמעותיים או בעלי חשיבות לאומית כמו ענייני מלחמה ושלום, שינויים בגבולות הלאומיים ומתן אישור לכוחות צבא זרים גישה או מעבר בשטח הלאומי. בדרך-כלל נדרשת מעורבות הפרלמנט באישור או באישרור של ההסכם. בחלק מן המדינות ממלא הפרלמנט תפקיד גם בשלב ניסוח והכנת ההסכמים (לדוגמא: נורווגיה, שבדיה, איטליה וארה"ב).

בבחינת חובת אישור הסכמים בפרלמנט, נמצא כי במספר מדינות לא נדרש אישור הפרלמנט, אולם הנוהג המקובל הוא הצגת נוסח ההסכם בפני הפרלמנט וקיום דיון בנושא (לדוגמא: בריטניה, קנדה ואוסטרליה). במספר מדינות מגדירה החוקה כי אישור הפרלמנט מחויב לכל הסכם למעט יוצאי דופן (לדוגמא: ארה"ב, הולנד ובלגיה). ובמספר מדינות החוקה אינה מגדירה חובה גורפת לאישור פרלמנטרי של הסכמים בינלאומיים, אלא מגדירה את האמנות המחייבות אישור כזה (לדוגמא: גרמניה, צרפת ואיטליה).

במספר מדינות מגדירות החוקות תנאים אשר בהתקיים אחד מהם, מחייב ההסכם אישור מצד הפרלמנט. אלה כוללים, לדוגמא: הסכמים המחייבים שינויי חקיקה, הסכמים בעלי השלכות תקציביות, הסדרים טריטוריאליים, הסכמי שלום, ועוד.

אופן השתתפות הפרלמנט באישור הסכמים מגוון גם הוא וכולל הבעת הסכמה של הפרלמנט בהחלטה, הגדרה ואישור בחוק, ואפשרות של הבעת "הסכמה שבשתיקה", כלומר, הצגת ההסכם ואישורו אוטומטית אם הפרלמנט בוחר שלא להגיב.

1. כללי

סוגיית תפקידו של הפרלמנט באישור הסכמים בינלאומיים נמצא על סדר יומם של פרלמנטים רבים בעולם, בפרט בתקופה בה עניינים ציבוריים רבים מוסדרים באמצעות החוק הבינלאומי ומעמדם של גופים בינלאומיים הולך ומתחזק. תהליכים אלו מעוררים צורך של חברי פרלמנטים שונים להיות מעורבים יותר במדיניות החוץ ובאשרור אמנות.

התפיסה הדמוקרטית תומכת בשיתוף של הפרלמנט בתהליך הבעת הסכמה לכניסת המדינה להתחייבות בינלאומית. באופן מסורתי, מדיניות החוץ וחתימה על אמנות היתה יוצאת מן הכלל ונתונה להחלטת הרשות המבצעת באופן כמעט בלעדי. עם זאת, **רוב שיטות הממשל קובעות הסדרים שונים למעורבות הפרלמנט בנוגע להחלטות שעניינן יציאה למלחמה, שינוי הגבולות הלאומיים וכריתת אמנות.** במרבית המקרים, בכל הנוגע לחתימה על הסכמים, אפשרות הפרלמנט להשפיע מוגבלת, וקשורה לתפקידו המסורתי של הפרלמנט בקבלת החלטות, כלומר, סמכויות אישור תקציבי וסמכויות חקיקה.

מבחינת המשפט הבינלאומי, שלבי כריתת הסכם כוללים: משא-ומתן, חתימה ואשרור. המשא-ומתן והחתימה נעשים בדרך-כלל על-ידי הרשות המבצעת בלבד, ואילו בתהליך האשרור נוטלות חלק רשויות מדינה אחרות ובעיקר הפרלמנט. הנטייה בעולם היא לשתף את הרשות המחוקקת בתהליך כריתת הסכמים בינלאומיים על-ידי הבעת ההסכמה בשלב שלאחר החתימה. עם זאת, לאחר שהוסכם על נוסח מסוים, לפרלמנט אין אפשרות לתקנו. העובדה שהפרלמנט יכול רק לאשר את האמנה או לדחותה מצמצמת את השתתפותו והשפעתו על התהליך.¹

יש הטוענים כי רצוי לחזק את מעורבותו של הפרלמנט באמצעות הגברת הפיקוח מצדו בשלבים שונים של ניסוח ואישור האמנה, כמו למשל, בשלב ההחלטה על המשא-ומתן או בעת אישור המנדט הניתן לבאי כוחה של הממשלה, זאת בנוסף לפיקוח המופעל בשלב האשרור או עם כניסת האמנה לתוקף.

המתנגדים למעורבות כזו טוענים כי אשרור אמנות מצוי במסגרת סמכותה של הממשלה, וכן כי באופן מעשי קשה לנהל משא-ומתן המשולב בפנייה לפרלמנט.

בישראל נוצר הסדר מיוחד הדורש את אישור הכנסת לאמנות חשובות. הסדר מיוחד זה התפתח והתגבש למנהג חוקתי מחייב והוא שונה מההסדר הכללי בישראל לכריתת אמנות, שאף הוא נקבע מכוח מנהג חוקתי, המסמיך את הממשלה לבדה לכרות אמנות ולאשררן.

על יסוד בדיקת האמנות שהובאו לאישור הכנסת, ניתן למנות מספר יסודות שבהתקיים אחד מהם, יחול ההסדר המיוחד המחייב הבאת האמנה לאישור הכנסת, לפני כניסתה לתוקף, לאחר שנוסחה גובש סופית. יסודות אלה הם: **הסדר טריטוריאלי או ויתור טריטוריאלי, הסדרת יחסים עם מדינות בעקבות מלחמה, שינוי רדיקלי ביחסים עם מדינה, הצטרפות לארגון בינלאומי רב חשיבות והצטרפות לאמנה בעלת חשיבות מדינית מוסרית.**

¹ לחלוקת תהליך החתימה על הסכמים בינלאומיים לשלבי חתימה ואשרור מספר יתרונות: (1) מתקבלת שהות להחליט אם ברצונה של המדינה להתקשר באמנה. (2) מתאפשרת בדיקה של המדינה אם האמנה אינה מחייבת שינוי בחקיקה הפנימית הקיימת. (3) בעוד המשא ומתן והחתימה נעשים על-ידי הרשות המבצעת בלבד, האשרור במדינות רבות מתבצע בהליכים בהם מעורב גם הפרלמנט.

2. אמנות בינלאומיות

אמנה בינלאומית, כמוגדר באמנת וינה בדבר דיני אמנות 1969 (אמנת האמנות), פירושה "הסכם בינלאומי, הנערך בין מדינות בכתב, ומוסדר על ידי המשפט הבינלאומי, אשר נכלל אם במסמך יחיד ואם בשניים או יותר מסמכים הקשורים זה לזה. ויהיה כאשר יהיה הכינוי שלו".²

ניתן לחלק את סוגי האמנות לפי מספר הצדדים לאמנה, לאמנות דו-צדדיות או רב-צדדיות, וכן לפי מידת החיוב של האמנה, לאמנות דקלרטיביות, המצהירות על מנהג קיים, ואמנות קונסטיטוטטיביות היוצרות כללים משפטיים חדשים.³

מגבלות זמן ויעילות ניהול יחסי החוץ על ידי הרשות המבצעת הובילו ליצירת אבחנה בין הסכם פשוט ובין אמנה. הסכם פשוט נכנס לתוקף מכוח חתימה של נציגי המדינות שהן צד להסכם, ואילו אמנה נכנסת לתוקף רק לאחר אשרור ההסכם. אבחנה זו באה להקל על הרשות המבצעת בהתקשרויות בינלאומיות ולשחררה מן הצורך לבקש את אישורה של הרשות המחוקקת בכל הסכם.

אשרור אמנות משלים את החתימה ולאחריו נכנסת האמנה לתוקף. על הצדדים להסכים ביניהם כי יש צורך באשרור לפני כניסת האמנה לתוקף.

3. תפקיד הפרלמנט בכריתת אמנות: סקירה השוואתית

3.1. מעורבות הפרלמנט בשלב הכנת הסכמים בינלאומיים ואמנות

באופן כללי ניתן לומר ששלב ניסוח והכנת הסכמים בינלאומיים ואמנות נתון באחריותה של הרשות המבצעת. עם זאת, במדינות שונות מבין אלו שנבחנו, ממלא הפרלמנט תפקיד מסוים, גם אם לא תפקיד פורמלי, בשלב ניסוח והכנת הסכמים ובענייני מדיניות חוץ. ראשית, בדרך-כלל מקבלים הפרלמנטים מידע בנושאים אלה, על-פי בקשתם, גם בשלב ההכנות, באמצעות אמצעי השפעה פרלמנטריים כלליים. אמצעים אלה כוללים דיונים ביוזמת הפרלמנט או ביוזמת הממשלה, שאילתות בעל-פה או בכתב, ועוד.

שנית, במרבית הפרלמנטים שנבחנו, הפרלמנט ממלא תפקיד פיקוח בשלב הכנת ההסכמים הבינלאומיים, בעיקר באמצעות הוועדה הפרלמנטרית העוסקת בענייני מדיניות חוץ. המדינות בהן נמצאה מעורבות של הפרלמנט בשלב הכנת ההסכמים הן:

- **דנמרק:** על-פי החוקה, הממשלה מחויבת להתייעץ עם ועדת החוץ של הפרלמנט הדני, בשלב ההכנה ולפני כל קבלת החלטה בעלת חשיבות מרכזית בענייני חוץ.

² "אמנות" במובן הרחב, כוללות הסכמים בינלאומיים מכל סוג, כלומר, הסכמים שאינם טעונים אשרור, והסכמים הטעונים אשרור, אשר נהוג לכנותם "אמנות" על-פי המבחנים המקובלים במשפט הבינלאומי. יש לציין מספר דגשים בהגדרה של אמנה בינלאומית: א. האמנה חייבת להתקבל בהסכמה בין הצדדים, ב. אמנה יכולה להיחתם רק בין מדינות, ג. ההסכם חייב להיות בכתב, ד. האמנה יכולה להכיל מספר לא מוגבל של מסמכים ואינה חייבת להיכתב במסמך אחד, ה. השם הניתן למסמכי האמנה חסר משמעות לבחינת השאלה האם המסמכים נחשבים אמנה (כינויים אפשריים הם: הסכם, אמנה, חילופי מכתבים, פרוטוקול וכו'), ו. ישנם הסכמים המסדירים מערכת יחסים בין מדינות וכפופים למשפט הבינלאומי אך ישנם חוזים המסדירים זכויות וחובות הכפופים לדיני המשפט הלאומי. רק הסכמים מהסוג הראשון יחשבו אמנה בינלאומית. מתוך: יורם דינשטיין, **אמנות בינלאומיות**, תל-אביב: הוצאת שוקן, 1974.

³ יש לציין כי ייתכן שאמנה מסוימת תהיה בחלקה דקלרטיבית ובחלקה קונסטיטוטטיבית. סעיפים שהיו קונסטיטוטטיביים עשויים להפך עם הזמן לדקלרטיביים עקב התפתחותו של המנהג. לעיתים לא קל לקבוע אם הוראה מסוימת היא דקלרטיבית או קונסטיטוטטיבית. לפידות, עמ' 812.

- **פינלנד :** לוועדה לענייני חוץ של הפרלמנט הפיני סמכות וזכות לקבל, על-פי בקשתה או ביוזמת הממשלה, דוח על נושאי חוץ **בשלבי ההכנה**. לאחר קבלת דוח זה הוועדה יכולה לפרסם הצהרה המחייבת פוליטית את הממשלה, אם כי לא על-פי חוק.
- **נורווגיה :** בפרלמנט הנורווגי, בנוסף לוועדה לענייני חוץ, פועלת ועדה מורחבת הכוללת את חברי הוועדה לענייני חוץ, יו"ר הפרלמנט וסגנו, יו"ר ועדת ההגנה ו-11 חברי פרלמנט נוספים. מטרתה של ועדה מורחבת זו היא לדון בנושאים מרכזיים בתחומי חוץ, ביטחון ומסחר, עם הממשלה **ולפני קבלת החלטה סופית**.
- **שבדיה :** בפרלמנט השבדי, בנוסף לוועדה לענייני חוץ, ממלאת מועצה מיוחדת לענייני חוץ תפקיד מרכזי בקבלת ההחלטות. מועצה זו כוללת את יו"ר הפרלמנט ו-9 חברים נוספים הנבחרים על-ידי הפרלמנט. מטרתה של מועצה זו היא לדון עם הממשלה בענייני חוץ בעלי חשיבות מרכזית. הממשלה מחויבת לדווח למועצה בעניינים הקשורים ליחסי החוץ של המדינה ולדון בנושאים מסוג זה **לפני קבלת החלטה**.
- **שוויץ :** לממשלה הפדרלית מחויבות על-פי חוק לדווח ולהתייעץ עם הוועדות לענייני חוץ של שני בתי הפרלמנט, בעיקר בנושא העקרונות שיש לפעול לפיהם בשלב ההכנות לפני חתימה על הסכמים בינלאומיים. התייעצויות אלה אינן מהוות החלטה משותפת או אחריות משותפת; לממשלה סמכות אחרונה ואחריות על ההחלטה. בנוסף, הממשלה מדווחת לראשי שני בתי הפרלמנט על התפתחויות כלליות בתחום קשרי החוץ.
- **איטליה :** שני בתי הפרלמנט ממלאים תפקיד חשוב בניחות ודיון בשלבי ההכנה להסכמים בינלאומיים וקביעת מדיניות חוץ. לבתי הפרלמנט סמכויות נרחבות לדרוש דיווחים מהממשלה, לדרוש הופעת נציגיה בפניהם, ולכוון את פעולותיה. דוגמא לכך היא קבלת החלטות בנוגע לפעולות צבאיות הכוללות אפשרות שימוש בכוח במסגרת ארגונים בינלאומיים כגון האו"ם. בהחלטות מסוג זה נקבעת השתתפות איטליה בדיון בפרלמנט ולעיתים אף בהצבעה במליאת הפרלמנט.
- **ארה"ב :** הרשות המבצעת (מוסד הנשיאות) אמורה לדווח להנהגת הקונגרס ולוועדות שני הבתים על כוונה לנהל משא ומתן על הסכמים חדשים בעלי חשיבות ולהתייעץ עימם על נוסח ההסכם. נוהל זה מאפשר לחברי הקונגרס להשפיע על פעולות הרשות המבצעת ולקיים התייעצויות בנוגע להסכמים בינלאומיים ספציפיים.

3.2. מעורבות הפרלמנט בשלב קבלת ההחלטות על הסכמים בינלאומיים ואמנות

במרבית המדינות שנבחנו קיימים הסדרים מיוחדים בנוגע להשתתפות הפרלמנט ואישור פרלמנטרי להחלטות בנושאים משמעותיים או בעלי חשיבות לאומית כמו ענייני מלחמה ושלום, שינויים בגבולות הלאומיים ומתן אישור גישה לכוחות צבא זרים או מעבר בשטח הלאומי. הסדרים אלה מתוארים במונחים שונים במדינות שונות וכוללים הסתייגויות ומגבלות שונות. בדרך-כלל נדרשת מעורבות הפרלמנט בשלב האישור או האישור של ההסכם. מכיוון שההסכמים מוצגים בפני הפרלמנט לאחר סיום המשא ומתן ולאחר חתימת הצדדים, לפרלמנט לא נותרת אפשרות להביא לשינויים בנוסח ההסכם. בפני פרלמנט עומדות במקרה זה מספר אפשרויות: (1) להסכים להסכם כפי שהוא, (2) להסכים עם הסתייגויות מסוימות במקרה שאפשרות של

הסתייגות מופיעה בהסכם, (3) לדחות את ההסכם, (4) או להחזיר את העניין לממשלה לצורך משא ומתן מחודש.

ניתן לבחון את מעורבותו של הפרלמנט בכינון אמנות באמצעות **שלוש שאלות**: האם נדרש אשרור פרלמנט; אילו הסכמים בינלאומיים או אמנות דורשים אשרור הפרלמנט; וכיצד מאשרר הפרלמנט את ההסכמים.

3.2.1. האם נדרש אשרור הפרלמנט להסכמים בינלאומיים ואמנות?

תשובה לשאלה זו ניתן לנסח באמצעות חלוקה להגדרה החוקית בעניין אשרור אמנות. (א) במספר חוקות מוגדר במפורש כי אמנות מחייבות הסכמה מצד הפרלמנט. לצד אמירה זו מופיע ציון אמנות יוצאות מן הכלל, שאינן מחייבות אישורו בפרלמנט. בקטגוריה זו מצויות החוקות של ארה"ב, הולנד, אירלנד ובלגיה. (ב) במספר חוקות מוגדר במפורש **אילו** הסכמים או אמנות מחייבים אישורו בפרלמנט ולא מנוסחת חובה גורפת לאישור ההסכמים. כאלו הן החוקות של גרמניה, צרפת, איסלנד, איטליה ופורטוגל. (ג) במספר מדינות מגדירות החוקות כי העומדים בראש הרשות המבצעת רשאים לאשר את האמנות בעצמם, ללא אשרור הפרלמנט. במקרים אלה, הפרלמנט דרוש רק במקרה שנדרשת חקיקה לצורך מימוש האמנות. מצב זה מותיר את האמנות שאין צורך לחוקק חוקים בעקבותיהן, במסגרת שיקול דעתה הבלעדי של הממשלה. כזה הוא המצב באוסטרליה, ניו-זילנד וקנדה.

3.2.2. אילו הסכמים בינלאומיים או אמנות דורשים את אשרור הפרלמנט?

לשאלה זו ניתן להתייחס בשתי דרכים: אילו הסכמים פטורים מחובת אישורו בפרלמנט, ואילו הסכמים מחייבים אישורו פרלמנט.

במספר מדינות מגדירה החוקה את המקרים בהם לא נדרש אשרורו של הפרלמנט כמקרים בהם הוענקה לממשלה סמכות מתוקף חוק לאשר אמנות מסוימות או אם לא כרוכות באמנה מחויבויות כספיות (הולנד, בלגיה). במקרה אחר מסייגת החוקה את חובת האישור ופוטרת "הסכמים או אמנות בעלות אופי מנהלי או טכני" מחובה זו. (אירלנד)⁴

במספר מדינות מגדירה החוקה במפורש מקרים בהם מחויב אישור הפרלמנט להסכם:

- **בנורווגיה** הסכמים בעלי חשיבות מיוחדת והסכמים שישומם מחייב שינויי חקיקה, מחייבים הסכמה מצד הפרלמנט לנוסח ההסכם, לפני כניסת ההסכמים לתוקף. בנוסף, הסכמי הצטרפות או חברות בארגונים בינלאומיים מחייבים את אישור הפרלמנט.
- **בשבדיה** מחויבת הסכמת הפרלמנט להסכמים המחייבים תיקון או ביטול חוק, חקיקת חוק חדש, או צעד מחייב הנתון לשיקול הפרלמנט, כמו החלטות תקציביות.
- **בשוויץ** מחויבת הסכמת הפרלמנט להסכמי הצטרפות או חברות בארגונים בינלאומיים.
- **באיסלנד** מחויבת הסכמת הפרלמנט רק במקרים בהם מדובר בהסדר טריטוריאלי.
- **בפינלנד** מחויבת הסכמת הפרלמנט להסכמים הכרוכים בהפחתה בשטח הלאומי או הסכמים הכוללים סתירה עם החוקה.
- **בגרמניה** מגדירה החוקה במפורש, כי אישור הפרלמנט נדרש רק לאמנות המסדירות את היחסים הפוליטיים של גרמניה עם מדינות אחרות או שמימושן דורש הליך חקיקה.

⁴הולנד: סעיפים 91-92 לחוקה, בלגיה: סעיף 168 לחוקה, אירלנד: סעיפים 25, 29 לחוקה.

- **באיטליה** מגדירה החוקה כי, הסכמים הכוללים שינויים בשטחי המדינה, התחייבויות תקציביות או שינויי חקיקה, מחייבים אישור של שני בתי הפרלמנט.
- **בפורטוגל** קובעת החוקה כי, אישור אמנות בפרלמנט נדרש רק במקרים מסוימים, אולם רשימת הקריטריונים רחבה וכוללת כל מעורבות של המדינה בארגונים בינלאומיים, הסכמי ידידות, הסכמי שלום, הסכמי הגנה, הסכמים הכוללים שינויים בגבולות, והסכמים בעניינים צבאיים.⁵

3.2.3. כיצד מאשר הפרלמנט הסכמים בינלאומיים ואמנות?

גם כאשר מוגדרת השתתפות הפרלמנט באישור הסכמים, אופן ההשתתפות בתהליך מגוון: לעיתים הבעת ההסכמה נעשית בהחלטה של הפרלמנט, לדוגמא, באוסטריה, באיסלנד, ובאירלנד. במספר מדינות מתאפשרת הבעת הסכמה של הפרלמנט בדרך שאינה מחייבת הליך אקטיבי ומהותה "הסכמה שבשתיקה". לפי הליך אשרור זה, מונחת האמנה לפני הפרלמנט לתקופה מסוימת ואם אין נרשמת התנגדות, נחשב הדבר לאישור אמנה. אשרור מסוג זה אפשרי **באירלנד ובהולנד**. **בהולנד** מאפשרת החוקה 30 ימי עיון לפרלמנט, אשר אם במהלכם לא מביע הפרלמנט התנגדות, נחשבת זו ל"הסכמה שבשתיקה".

לעיתים מחייב האישור הפרלמנטרי הגדרה בחוק, לדוגמא, **בהולנד**, **באיטליה**, ו**בצרפת**. **בהולנד** מתקיים הליך אפשרי בו אם 15 חברי הבית העליון או 30 מחברי הבית התחתון, או יותר, מכריזים כי הסכם מסוים דורש הסכמה מפורשת של בתי הפרלמנט, חייב ההסכם לעבור אישור בדומה לחוק בשני בתי הפרלמנט. **באיטליה** מחייב אישור אמנה בפרלמנט הגדרה בחוק, כאשר מדובר בשינויים בשטחי המדינה או התחייבויות תקציביות ושינויי חקיקה. **בצרפת** אומנם נדרש אישור אמנות בהגדרה חוקית, להסכמים העוסקים בהסדר טריטוריאלי או באמנות שלום.⁶

גם במדינות בהן לא מחויב אישור הפרלמנט להסכמים בינלאומיים ולאמנות, מתקיימת מעורבות של הפרלמנט והליך מקובל של הצגת ההסכמים בפניו, גם אם לצורך קיום דיון בלבד. מדינות אלה כוללות את **בריטניה**, **קנדה**, **אוסטרליה** ו**ניו-זילנד**.⁷

- **בריטניה** אין לפרלמנט תפקיד פורמלי באישור הסכמים, אולם הנוהג המקובל הוא שכל הסכם או אמנה הטעונים אשרור מוגשים לפרלמנט 21 יום לפני האשרור בפועל על-ידי הממשלה, זאת כדי לאפשר קיום דיון בנושא ההסכם.
- **בקנדה**, אין לפרלמנט תפקיד פורמלי באישור הסכמים, אולם על-פי הנוהג, מובאות אמנות חשובות לאישור שני בתי הפרלמנט, לפני כניסתן לתוקף. השתתפות הפרלמנט נדרשת רק כאשר נדרש שינוי חקיקה לצורך מימוש ההסכם, ולא כחלק מאישורו.

⁵ נורווגיה: סעיפים 26, 75 לחוקה, שבדיה: סעיף 5 לחוקה, שוויץ: סעיף 166 לחוקה, איסלנד: סעיף 23 לחוקה, פינלנד: סעיפים 4, 47, ופרק 8 לחוקה, גרמניה: סעיף 59 לחוקה, איטליה: סעיף 80 לחוקה, פורטוגל: סעיף 164 לחוקה.

⁶ צרפת: סעיפים 52, 53, 83 לחוקה.
⁷ בריטניה: Ponsonby Rule.

- גם באוסטרליה, אין לפרלמנט תפקיד פורמלי באישור אמנות והשתתפותו נדרשת רק במקרים בהם נדרשים שינויי חקיקה. עם זאת, הסכמים המוגדרים חשובים או רגישים, מוגשים לבתי הפרלמנט לפחות 15 ימים לפני נקיטת צעדים מחייבים על-ידי הממשלה.

4. תפקיד הכנסת בכריתת אמנות בינלאומיות

בישראל, הממשלה רשאית להלכה לאשר ולאשרר כל אמנה בינלאומית. מעצם פיקוחה של הכנסת על הממשלה, סמכות הנובעת מן המשטר הפרלמנטרי, מובטחת מידה מסוימת של מעורבות הכנסת בתהליך כריתתה של האמנה.

בישראל, אמנות דקלרטיביות, המצהירות על מנהג קיים, הופכות באופן אוטומטי חלק מהדין המקומי. אמנות קונסטיטוטיוביות, היוצרות כללים משפטיים חדשים, אינן נכללות באופן אוטומטי בדין הישראלי אפילו אם הן מחייבות את מדינת ישראל ברמה הבינלאומית. אמנות מסוג זה מחייבות "קליטה" לתוך המשפט הפנימי בדרך של חקיקה ראשית או דרך חקיקת משנה של שרים. זוהי השיטה הנהוגה בבריטניה ובארצות אחרות המושפעות משיטה זו, כמו קנדה ואוסטרליה.⁸

תהליך כריתת אמנות בישראל אינו מוסדר על ידי הוראת חקיקה מפורשת אלא על-ידי מנהג חוקתי. ההסדר הכללי שנקבע הוא כי אין חובה לקבל את הסכמת הכנסת לכריתת אמנות.⁹ עם זאת, במהלך השנים נתגבש הסדר מיוחד, לפיו אמנות בעלות חשיבות מיוחדת מובאות על-ידי הממשלה לאישור הכנסת לפני אישורן וכניסתן לתוקף.

המנהג החוקתי מבחין בין שני סוגי הסכמים ואמנות: הסכמים ואמנות שגרתיים, כגון: אמנות הסגרה, תעופה ותעבורה, והסכמים בעלי חשיבות מיוחדת, כגון: הסכמים מדיניים-צבאיים. לגבי הסכמים שגרתיים, המנהג החוקתי קובע כי הממשלה מוסמכת לכרות אותם לבדה ללא השתתפות הכנסת. לגבי הסכמים בעלי חשיבות מיוחדת, קובע המנהג החוקתי הסדר מיוחד לפיו הסכמים אלו יובאו לאישור הכנסת לפני כניסתם לתוקף, לאחר חתימתם או לפני חתימתם לאחר שנוסחם גובש סופית.

⁸ במדינות רבות הופכת אמנה לאחר חתימתה לחלק ממשפט המדינה באופן אוטומטי, לדוגמא: ארה"ב, צרפת, הולנד, בלגיה ושווייץ. בחוקות של אוסטרליה, איטליה וגרמניה, מצוין כי העקרונות הכלליים של המשפט הבינלאומי יהיו חלק מהמשפט הפנימי של המדינה. במדינות רבות, וביניהן בריטניה, מקובל העיקרון שבמקרה של סתירה בין מנהג בינלאומי לבין החוק הפנימי, יש להעדיף את המשפט הפנימי. עם זאת קיימת גם גישה שונה, כגון זו שאומצה בסעיף 25 לחוקת הרפובליקה הפדרלית של גרמניה (1949) הקובע כי ההוראות הכלליות של המשפט הבינלאומי הן חלק מן המשפט הפדרלי ויש להן עדיפות על החוקים והן יוצרות ישירות זכויות וחובות עבור תושבי הטריטוריה הפדרלית. מתוך: "תפקידם של פרלמנטים באישור אמנות בינלאומיות"; פרלמנט, המכון הישראלי לדמוקרטיה, חוברת 22, דצמבר 1998, עמ' 8-10; Ruth, Lapidoth. "International Law Within the Israel Legal System; in: Israel Law Review, Vol.24, Nos.3-4, 1990, pp. 451-484.

⁹ פרשנות בית המשפט העליון: הלכת קמיאר, ע"פ 67/131 פ"ד כב(2) 89. הפרשה עסקה באמנת הסגרה ובה קיבל בית המשפט העליון את עמדת הממשלה שהיא לבדה וללא השתתפות הכנסת, מוסמכת לחתום על אמנות ולאשררן. אין בהלכה זו כדי להכריע בשאלה מהו המנהג החוקתי בישראל לגבי הסכמים בעלי חשיבות מיוחדת. בית המשפט לא קיבל את העמדה כי סעיף 11(א)(5) לחוק יסוד: נשיא המדינה, הקובע כי הנשיא יחתום על אמנות שאושרו על-ידי הכנסת, מניח כי הכנסת תאשר כל הסכם ולאחריה יחתום הנשיא על ההסכם. בית המשפט קבע כי אין הסעיף מחייב את אישור הכנסת על אמנות, אלא דורש את חתימת הנשיא על אמנות שבפועל הובאו לאישורה של הכנסת.

ניתן למיין אמנות בעלות חשיבות מיוחדת על-פי מספר יסודות שבהתקיים אחד מהם באמנה, תחול החובה, על-פי המנהג, להביא אותה לאישור הכנסת. יסודות אלו הם: אמנות הקובעות הסדרים צבאיים ומדיניים בעקבות מלחמה, אמנות הכוללות הסדר טריטוריאלי או ויתור טריטוריאלי, אמנות הקובעות שינוי רדיקלי ביחסים עם מדינה אחרת, אמנות בעלות חשיבות מדינית-מוסרית. כלומר, כל הסכם שמשמעותו ויתור על שטחים המצויים בחזקתה בפועל, מובא לאישור הכנסת. כך היה הנוהג באשר להסכמי קמפ-דיוויד, הסכמי אוסלו, הסכם השלום עם ירדן, וכן באשר להסכם וואי.¹⁰ הסכמים בינלאומיים כלכליים הובאו בפני הכנסת לדין, אולם ההליך שננקט היה מסירת הודעה על ההסכם.¹¹

נוהג זה אינו מעוגן בחקיקה, אולם, מאז 1984 גברה מעורבותה של הכנסת בכריתת אמנות לאור תיקון תקנון הממשלה לפיו תיכלל אמנה בינלאומית בסדר היום של הממשלה לצורכי אשרור **רק לאחר שהיתה מונחת שבועיים על שולחן הכנסת**, אלא אם כן הדבר לא ניתן מסיבות של דחיפות או סודיות. השחרור מן החובה להביא את האמנה לידיעת חברי הכנסת במקרים אלה טעון אישורם של שלושה שרים: השר הנוגע בדבר האמנה, שר החוץ ושר המשפטים.¹²

לא נראה כי קיימת הסכמה מלאה על ההליך הנדרש במקרה של אשרור אמנה. מצד אחד, בחינת בית המשפט בעתירה בנושא הסכם אוסלו ב', הובילה לקביעה כי **לא ניתן להראות קיומה של נורמה משפטית מחייבת**, המתנה תקפם של הסכמים בעלי אופי מדיני שנערכו בין מדינת ישראל וגופים אחרים במישור המשפט הבינלאומי, באישורה המוקדם של הכנסת. כמו-כן לא הוכח קיומה של נורמה מנהגית המחייבת קבלת אישורה של הכנסת מראש להסכמים מסוג ההסכם בעתירה אשר עסקה בהסכם אוסלו ב'.¹³ מצד שני, על-פי חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, הנוהג והמוסכמה החוקתית מבססים את הקביעה כי ראוי לה לממשלה להביא הסכמים מדיניים בפני הכנסת. כמו-כן, ראוי כי חוזי שלום, להבדיל מהסכמים אחרים, יובאו לכנסת בטרם הפכו "מעשה עשוי".¹⁴

¹⁰ המנהג החוקתי מתבסס על קבלת אישור הכנסת להסכמים בעלי חשיבות מיוחדת: הצטרפות מדינת ישראל למגילת האומות המאוחדות; החתימה על הסכמי שביתת הנשק עם לבנון, מצרים, ירדן וסוריה; הצטרפות מדינת ישראל לאמנה בדבר מניעתו וענישתו של הפשע השמדת עם; הסכם הפרדת הכוחות עם סוריה; הסכמי קמפ-דיוויד; הסכם השלום עם מצרים ועוד.

¹¹ כך נהגו בהסכם עם הקהילייה האירופית (1975), בהסכם לכינון אזור סחר חופשי עם ארצות הברית (1985). מתוך: רות לפידות, "מקומו של המשפט הבינלאומי הפומבי במשפט הישראלי", **משפטים**, י"ט 4, תש"ן, 1990, עמ' 812.

¹² תקנון הכנסת, הבאת אמנות לעיון חברי הכנסת לפני אשרורן, עמ' 112-113.

¹³ בג"ץ 5934/95, סגן יו"ר הכנסת שילנסקי נ' ראש הממשלה.
¹⁴ ח"ד היועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה, 23/10/1994.

מקורות

שמעון שטרית, "תפקיד הכנסת בכריתת אמנות", הפרקליט, 1985, עמ' 349-390.

רות לפידות, "מקומו של המשפט הבינלאומי הפומבי במשפט הישראלי", משפטים, י"ט 4, תש"ן, 1990, עמ' 807-829.

"תפקידם של פרלמנטים באישור אמנות בינלאומיות", פרלמנט, המכון הישראלי לדמוקרטיה, חוברת 22, דצמבר 1998, עמ' 8-10.

יורם דינשטיין, אמנות בינלאומיות, תל – אביב : הוצאת שוקן, 1974.

איל בנבנישתי, "השלכות שיקולי ביטחון וקשרי-חוץ על תחולת האמנות במשפט הארץ", משפטים כ"א תשנ"ב-1992, עמ' 221-250.

Tiitinen S., "The Role of Parliament in the Conduct of Foreign Relations", Constitutional and Parliamentary Information, No.173, 1997, pp. 55-71.

Treaties and the House of Commons, HC Factsheets- Series P No. 14, 2000.

Ruth, Lapidoth. " International Law Within the Israel Legal System; in: Israel Law Review, Vol.24, Nos.3-4, 1990,pp. 451-484.

Malcolm N, Shaw. International Law, Cambridge, 1997, pp.54 - 73.

<http://www.austlii.edu.au>

<http://www.uni-wuerzburg.de/law>: חוקות המדינות