

**בבית-המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

בג"ץ 6654/22

בג"ץ 6664/22

בג"ץ 6712/22

בג"ץ 6784/22

נקבע לדיון: 20.10.2022

פורום קהלת

באמצעות ב"כ עוה"ד אריאל ארליך ואח'
מרח' העם ועולמו 8, ירושלים
טל': 02-63121720 ; פקס: 077-3182028

העותר בבג"ץ 6654/22

לביא, זכויות אזרח, מינהל תקין ועידוד התיישבות
באמצעות עוה"ד יצחק בם
מרח' הגורן 5, אפרת
טל': 077-8150041 ; פקס: 02-6738931

העותרת בבג"ץ 6664/22

אורי עבדי ו-51 אח'

באמצעות עוה"ד זהבה גור
מרח' השחקנים 4, תל אביב
טל': 03-6127353 ; פקס: 03-6136084

העותרים בבג"ץ 6712/22

1. ח"כ איתמר בן גביר

2. מפלגת עוצמה יהודית (חזית יהודית לאומית)

באמצעות עוה"ד חנמאל דורפמן ו/או עוה"ד זאב וולף
מרכז העסקים שילה, ד.נ. אפרים 4483000
טלפון: 02-6543300 ; פקס: 02-5643400

העותרים בבג"ץ 6784/22

משמר הדמוקרטיה הישראלית

באמצעות עוה"ד יובל יועז ואח'
דרך אבא הלל 12, רמת גן
טל': 03-6961011 ; פקס: 03-6961021

המבקשת להצטרף

תגובה מטעם היועצת המשפטית לכנסת

1. בהתאם להחלטת כב' הנשיאה חיות מיום 14.10.2022 מתכבדת היועצת המשפטית לכנסת להגיש את תגובתה ביחס לעתירות שבכותרת.
2. כן יצוין כבר בפתח הדברים, בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 18.10.2022, כי היועצת המשפטית לכנסת אינה מתנגדת לבקשה להצטרפות להליך.
3. עניינן העיקרי של העתירות ובקשת ההצטרפות להליך בבקשות העותרים והמבקשת להצטרף כי בית המשפט הנכבד יורה לממשלה להימנע מאישור ההסכם אליו הגיעה עם ממשלת לבנון בנושא תיחום הגבול הימי הצפוני (להלן: **ההסכם**).
- בהחלטת הממשלה מיום 12.10.2022 (החלטה מס' 1897) הוחלט על קידום אישור ההסכם באמצעות הנחת ההסכם בכנסת, כך שנוסח ההסכם יובא לידיעת חברי הכנסת לפני הבאתו לאישור על ידי הממשלה. בהמשך לכך, הונח ההסכם באותו היום על שולחן הכנסת לתקופה בת 14 ימים (להלן: **תקופת ההנחה**).
4. בעתירות שלפנינו, וכן בבקשה להצטרפות להליך, מועלות טענות ביחס לסמכותה של הממשלה וסבירות שיקול דעתה להתקשר בהסכם בכלל, ובפרט בתקופת בחירות. העותרים השונים מציפים שלוש שאלות מרכזיות: **האחת**, האם הממשלה כממשלה יוצאת רשאית לחתום על ההסכם

בתקופת בחירות לאור כללי הריסון והאיפוק החלים בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד על ממשלות מעבר; **השנייה**, האם הוראות חוק-יסוד: משאל עם (להלן גם: **חוק היסוד**) חלות על ההסכם, באופן המחייב את אישורו על ידי רוב חברי הכנסת ולאחר מכן עריכת משאל עם לגביו, או לחלופין אישורו ברוב של 80 חברי הכנסת; **השלישית**, האם חובה על הממשלה להביא את ההסכם לאישור הכנסת בטרם אישורו בממשלה, או שמא ניתן להסתפק בהנחת ההסכם לידיעת חברי הכנסת.

5. עיון בעתירות מלמד כי לא התבקש במסגרתן סעד המופנה כלפי הכנסת או כלפי יושב ראש הכנסת, ואף בשתיים מהעתירות הכנסת כלל לא צורפה כמשיבה להליך. כמו כן, כפועל יוצא ממועד הנחת ההסכם בכנסת, נכון למועד זה טרם קיימה הכנסת או אחת מוועדותיה דיון בעניינו של ההסכם (כפי שיפורט להלן, ועדת החוץ והביטחון וועדת המשנה שלה למודיעין ולשירותים החשאיים צפיות לדון בהסכם היום, 19.10.2022). על כן, לא ניתן להביא בשם הכנסת עמדה מוסדית ביחס להסכם מושא העתירה. לפיכך, תובא להלן עמדת היועצת המשפטית לכנסת ביחס לסוגיות המשפטיות המתעוררות בעתירות שלפנינו הנוגעות ליחסי הכנסת והממשלה.

6. עמדת היועצת המשפטית לכנסת תובא להלן בתמצית, ובהמשך ביתר הרחבה:

א. **באשר לטענות לפיהן הממשלה, כממשלה יוצאת, מנועה מלחתום על ההסכם על רקע האיפוק והריסון הנדרש ממנה בראי דיני הבחירות:** על פי ההלכה הפסוקה, שיקול הדעת המסור לממשלה בהפעלת סמכויותיה בתקופה זו צריך להביא בחשבון את כלל הריסון והאיפוק, אך ישנם מצבים, ובכללם מצבים שבהם קיימת נחיצות ודחיפות בהפעלת הסמכות, שבהם רשאית הממשלה לפעול בסטייה מהכלל האמור. בענייננו, כעולה מהחלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) מיום 12.10.2022 החליטה הממשלה לקדם את ההסכם מטעמי "חשיבות ודחיפות". כעולה ממכתבה של היועצת המשפטית לחברי הממשלה מיום 11.10.2022 הוצגה בפני הקבינט תשתית עובדתית לפיה ההסכם "משרת את האינטרסים הביטחוניים, המדיניים, הכלכליים והאנרגטיים של מדינת ישראל וכי קיימת דחיפות בהשלמת ההסכם בעת הזו". סוגיה זו נוגעת במובהק למרחב שיקול הדעת של הממשלה באופן הפעלת סמכויותיה, ועל כן אין מקום בנסיבות העניין, מבחינה מוסדית, כי הייעוץ המשפטי לכנסת יביע עמדה לגבי טענות אלו.

ב. **באשר לטענות העותרים בדבר תחולתו של חוק-יסוד: משאל עם על ההסכם:** עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא כי שאלה זו מצויה בעיקרה במישור היישומי של הדין, והמענה לה נטוע במסד העובדתי הנוגע להסכם ולשטח מושא ההסכם.

סעיף 1(א) לחוק-יסוד: משאל עם קובע כי תחולתו היא על הסכם "שלפיו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על השטח שהם חלים בו". כלומר, כדי לענות על השאלה האם חוק היסוד חל על ההסכם יש לבחון מבחינה עובדתית האם עובר לכריתת ההסכם השטח הנדון בו הוא שטח בו חלים "המשפט, השיפוט והמינהל" של ישראל תחולה מלאה ובלתי מסויגת. בהעדר הוראת דין מפורשת המכריעה בעניין זה, יש לבחון, בין היתר, את מאפייניו של השטח מושא ההסכם, את האופן בו תפסה מדינת ישראל את מעמד השטח והדרך בה הפעילה סמכויותיה בו. בידי הייעוץ המשפטי לכנסת לא מצויים הכלים והנתונים הנחוצים לצורך הכרעה עובדתית זו,

כאשר בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד השאלה האם שטח מסוים נכלל בגבולות המדינה היא שאלה עובדתית המצויה ככלל לפתח הממשלה. בהינתן התשתית העובדתית לגבי השטח מושא ההסכם כפי שתוארה בחוות דעת המשנים ליועצת המשפטית לממשלה מיום 11.10.2022 (להלן: **חוות דעת המשנים**), סבורה היועצת המשפטית לכנסת כי מסקנתם העובדתית של גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לפיה ההסכם לא כולל ויתור על שטח ש"המשפט, השיפוט והמינהל" של מדינת ישראל חלים בו, ובהתאם לכך לא חלות הוראות חוק-יסוד: משאל עם על ההסכם, היא מסקנה אפשרית העולה בקנה אחד עם פרשנות חוק-היסוד וההיסטוריה החקיקתית שלו.

ג. **באשר לטענה כי על הממשלה חובה להביא את ההסכם לאישורה של הכנסת:** כפי שיפורט להלן, אופן אישורן של אמנות בינלאומיות, ככל שאלו אינן כרוכות בויתור על שטח ריבוני, לא הוסדר בחקיקה ראשית. הפרוצדורה לעניין זה קבועה בתקנון עבודת הממשלה (להלן גם: **התקנון**), בו נקבע כי על הממשלה להביא לידיעת הכנסת אמנות בינלאומיות שבועיים לפני מועד אשורן בממשלה, ובמקרים בהם האמנה בעלת חשיבות רשאית הממשלה להביאה לאישור הכנסת.

על אף היעדרו של הסדר חקיקתי, במהלך השנים הובאו הסכמים רבים בעלי חשיבות מיוחדת על ידי הממשלה לאישורה של הכנסת (בין אם מראש ובין אם בדיעבד), זאת כדי לאפשר לכנסת וחבריה, כבית הנבחרים, לקחת חלק בהליך קבלת התחייבויות בינלאומיות משמעותיות על ידי המדינה. אולם, וכפי שנקבע עד כה על ידי בית המשפט הנכבד, נוהג זה לא התגבש לכדי מנהג חוקתי (אשר מקומו כמקור משפטי מחייב היא סוגיה מורכבת כשלעצמה, שלא הוכרעה בפסיקה), ועל כן אין נורמה משפטית המחייבת הבאת הסכמים בינלאומיים בעלי חשיבות מיוחדת לאישורה של הכנסת.

יחד עם זאת, במישור שיקול הדעת, עמדתנו היא כי הנוהג לפיו הסכמים בעלי חשיבות מיוחדת מובאים לאישור הכנסת משקף פרקטיקה נכונה וראויה, הנותנת משקל לעקרונות שיטת המשטר הנהוגה בישראל לפיהם הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת. מעורבות הכנסת כבית הנבחרים מעניקה לגיטימציה מוגברת להסכמים בעלי חשיבות מדינית, וישנו ערך רב להשתתפות הרשות המחוקקת בהליך קבלת התחייבויות בינלאומיות במישור הפיקוח הפרלמנטרי בעניינים אלו. על כן, עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא כי **ראוי שהסכמים בינלאומיים בעלי חשיבות יובאו לאישור הכנסת**.

תכליותיו של הנוהג האמור, שחל בזמן כהונתה של ממשלה "רגילה", **יפות ביתר שאת בתקופת בחירות**, במהלכה הממשלה היוצאת אינה מכהנת עוד מכוח אמונה של הכנסת ופועלת הלכה למעשה ב"גרעון דמוקרטי". לכך יש להוסיף כי בתקופת פגרה ובכלל כך פגרת בחירות, לא עומדים לרשותם של חברי הכנסת מלוא הכלים הפרלמנטריים לשם פיקוח על פעילות הרשות המבצעת. על כן, עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא כי במצבים של ממשלה יוצאת נכון להביא לאישור הכנסת הסכמים בעלי חשיבות, וכי יש בכך כדי לרפא במידה רבה את "הגרעון הדמוקרטי" המאפיין את פעילותה של הממשלה היוצאת.

משמעות הדברים היא, כי בבואה של ממשלה יוצאת להחליט בשאלה - האם להביא הסכם מהסוג האמור לאישור הכנסת - עליה לייחס משקל ראוי לנוהג האמור, דרך כלל, ומשקל משמעותי עוד

יותר, שעה שהיא מכהנת כממשלה יוצאת. זאת, כמובן, בין יתר השיקולים הנוגעים להכרעה בשאלה זו. ייתכנו מקרים בהם הממשלה תכריע, כי על אף הנוהג הנזכר, קיימים שיקולים אחרים המטים את הכף להחלטה שלפיה לא יובא הסכם מהסוג האמור לאישור הכנסת. מלאכת שקילת השיקולים המתחרים מסורה לממשלה, ונראה כי מוטל עליה לנמק את הכרעתה.

באשר להסכם מושא העתירות – נראה שטענות העותרים מתנקזות לבחינת סבירות החלטת הממשלה לקדם את אישור ההסכם בממשלה באמצעות הנחתו על שולחן הכנסת. שאלת סבירות החלטת הממשלה אינה מונחת מבחינה מוסדית לפתחו של הייעוץ המשפטי לכנסת, וממילא אין בידינו את טעמיה של הממשלה בעניין זה. יחד עם זאת, עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא כי הנוהג האמור, על אף שאין בו כדי לחייב את הממשלה, משליך על בחינת סבירות החלטת הממשלה להנחת הסכם חלף הבאתו לאישורה של הכנסת, ועל כן, כאמור, יש להביאו בבחינת כלל השיקולים הדרושים לעניין.

7. הדברים יפורטו להלן.

א. רקע עובדתי - ההסכם מושא העתירה והנחתו בכנסת

8. ההסכם מושא העתירות הוא תוצר של משא ומתן ממושך בין ישראל ללבנון, בתיווכה של ארצות הברית, אשר בסיומו גובשו לאחרונה הסכמות ביחס לתיחום הקו הגבול הימי בין שתי המדינות והסדרת פיתוחו של מאגר הגז חוצה הגבולות.

ההסכם כולל חמישה הסדרים :

א. תיחום קו הגבול הימי בין ישראל ללבנון לפי שלושה אזורים אשר היו במחלוקת :

(-) 5 הק"מ הראשונים של המים הטריטוריאליים הסמוכים לחוף, המכונים "קו המצופים" – הוסכם על שימוש הסטטוס קוו באזור זה, וכי הגבול הימי באזור יתוחם לאחר שהצדדים יקבעו את הגבול היבשתי ;

(-) אזור המים הטריטוריאליים שבין קו המצופים עד קצה המים הטריטוריאליים (12 מייל ימי מהחוף) – נקבע כי קו בתיחום באזור זה ייקבע לפי "קו 23" אותו הפקידה לבנון באו"ם ;

(-) אזור המים הכלכליים, מקצה אזור המים הטריטוריאליים ועד קו התיחום המוסכם בין ישראל לקפריסין – הוסכם כי תיחום הגבול באזור זה יהיה בהתאם ל"קו 23", תוך שמירה על זכויותיה הכלכליות של ישראל מדרום לקו זה ;

ב. הסכמה על הגעה לפתרון קבע ביחס לסכסוך הימי ;

ג. הסדרת אופן פיתוח מאגר גז טבעי חוצה הגבולות ;

ד. הסדרת אופן פיתוח מאגרים חוצי גבול עתידיים, ככל שיתגלו מאגרים מסוג זה ;

ה. הסדר בנוגע ליישוב מחלוקות ביחס לפרשנות ויישום ההסכם.

העתק ההסכם ותרגומו לעברית, יחד עם חוות הדעת הגלויות שהונחו בפני הממשלה פורסם באתר הכנסת.¹

9. ביום 11.10.2022 נמסרה לממשלה חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה בשאלות המשפטיות המתעוררות ביחס להסכם. אל חוות דעת זו צורפה חוות דעת מפורטת מטעם שלושה מהמשנים היועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי, משפט ציבורי-מנהלי ומשפט ציבורי-חוקתי). בחוות דעת היועצת המשפטית לממשלה נכתב כי אין בהסכם ויתור על שטח במשמעות אליה כיוון חוק-יסוד: משאל עם. לצד זאת, צוין כי "שאלה מרכזית ורבת חשיבות שמונחת לפתחה של הממשלה, ככל שתבחר לקדם את ההסכם, היא מהו אופן הפיקוח הפרלמנטרי שייעשה על ההסכם. בשים לב לנסיבות הייחודיות שלקידום הסכם שכזה בסמוך יום הבחירות, על הממשלה להידרש לשאלה זו". בהמשך לחוות הדעת נכתב כי "בראי דיני הבחירות והאיזונים הייחודיים הנדרשים בעת הזו, בשים לב למאפייניו הייחודיים של ההסכם והקרבה ליום הבחירות, הבאת ההסכם לאישור הכנסת היא זו שהולמת, במידה רבה יותר, את התכליות שביסוד דיני הבחירות, ובראי דינים אלה, היא האפשרות העדיפה והראויה. לצד האמור, איני יכולה לקבוע שיש מניעה משפטית לנקוט חלופה של הנחת ההסכם לידיעת הכנסת למשך שבועיים" (ההדגשה במקור).

10. בהמשך לכך, פנה ביום 11.10.2022 מזכיר הממשלה ליושב ראש הכנסת, חה"כ מיקי לוי, וביקש בשם הממשלה, בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן: **חוק הכנסת**) ולסעיף 21(ב) לתקנון הכנסת, כי תכונס הכנסת בתקופת הפגרה "לשם הנחת הסכם תיחום הגבול הימי הצפוני בפני חברי הכנסת, וזאת בכפוף להחלטת הממשלה שתתקבל בישיבתה מחר 12.10.2022, בדבר הבאת ההסכם לידיעת הכנסת או אישורה".

11. נוכח בקשה זו, הודיע יושב ראש הכנסת באותו היום לחברי הכנסת על כוונתו לכנס את מליאת הכנסת לצורך הנחת הסכם תיחום הגבול הימי הצפוני. במכתבו של יושב ראש הכנסת נכתב כי בעקבות בקשת הממשלה האמורה, לאור חשיבות ודחיפות העניין וכדי לאפשר לחברי הכנסת לעיין בפרטי ההסכם, בכפוף להחלטת הממשלה בנושא, תכונס הכנסת לשם הנחת ההסכם האמור על שולחן הכנסת למחרת היום, ביום רביעי ה-12.10.2022 בשעות הערב. עוד צוין במכתבו של יושב ראש הכנסת כי במקביל להנחת ההסכם על שולחן הכנסת, יועבר ההסכם לעיונם של חברי הכנסת באמצעות דוא"ל.

העתק מכתבו של יושב ראש הכנסת מיום 11.10.2022 מצורף ומסומן **מש/1**.
העתק פניית הממשלה, אשר צורפה למכתבו של יושב ראש הכנסת, מצורף ומסומן **מש/2**.

12. ביום 12.10.2022 התכנסה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וקיבלה את החלטה ב/38 שכותרתה "סיכום ראש הממשלה בעניין קידום הליכי אישור ההסכם הימי בין ישראל לבין לבנון", בה הוחלט לאשר את הליכי אישור ההסכם על ידי הממשלה, לאור החשיבות והדחיפות להגעה להסכם בעת הזו.

¹ ההסכם יחד עם חוות הדעת הגלויות הנלוות לו, כפי שנשלח לחברי הכנסת, מצוי בקישור: [LebanonMBLAgreement.pdf \(knesset.gov.il\)](https://www.knesset.gov.il/LebanonMBLAgreement.pdf)

בהמשך אותו היום, החליטה הממשלה לפעול בהתאם לסעיף 10(א) לתקנון עבודת הממשלה וביקשה להניח את ההסכם על שולחן הכנסת לשם יידוע חברי הכנסת בפרטיו, אך בלא להביאו לאישור הכנסת, ולאחר תקופת ההנחה להביאו לאישור הממשלה.

העתק החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי צורף לבג"ץ 6784/22 כנספח 4.
העתק החלטת הממשלה מיום 12.10.2022 צורף לבג"ץ 6784/22 כנספח 5.

13. בהמשך לכך ולהחלטת יושב ראש הכנסת האמורה, כונסה באותו היום מליאת הכנסת והונח הסכם תיחום הגבול הימי צפוני על שולחן הכנסת לתקופה של 14 ימים, קרי עד ליום 26.10.2022.

העתק פרוטוקול מליאת הכנסת מיום 12.10.2022 מצורף ומסומן **מש/3**.

14. במקביל לכך, פעל יושב ראש הכנסת להעביר לידיעת חברי הכנסת את כלל הפרטים הרלוונטיים הנוגעים בהסכם. עוד באותו היום נשלח לחברי הכנסת באמצעות דוא"ל, קובץ בן 269 עמודים, המכיל את ההסכם באנגלית ובתרגום לעברית, דברי הסבר המפרטים את עיקרי ההסכם, חוות דעת גלויות שהועברו לחברי הממשלה לפני הדיון בממשלה, בהן חוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה ומשניה, חוות דעת של המטה לביטחון לאומי (להלן: **המל"ל**) ומשרד החוץ, חוות דעת של משרד האנרגיה וכן מסמכים נוספים הקשורים לסוגיה.

15. בהמשך להנחת ההסכם על שולחנה של הכנסת, החליט יו"ר ועדת החוץ והביטחון לקיים במליאת הוועדה שני דיונים נפרדים בעניינו של ההסכם הימי בין ישראל ללבנון, **אשר צפויים להתקיים היום – 19.10.2022**: דיון אחד עתיד להתקיים על ידי מליאת הוועדה במתכונת חסויה, בהשתתפות חברי הוועדה וממלאי המקום הקבועים בלבד; דיון נוסף, עתיד להתקיים במתכונת פתוחה לכלל חברי הכנסת, אליה הוזמנו גם חוקרים ומכוני מחקר רלוונטיים.

דיונים אלו יתקיימו בהשתתפות נציגים בכירים של המל"ל, משרד החוץ, משרד הביטחון, צה"ל, המוסד, משרד האנרגיה ומשרד המשפטים.

העתק הזימון לדיון בוועדת החוץ והביטחון ליום 19.10.2022 מצורף ומסומן **מש/4**.
העתק מסמך הכנה לדיון מטעם הייעוץ המשפטי לוועדת החוץ והביטחון בנושא "סקירת ההסכם הימי בין ישראל ללבנון" מיום 18.10.2022 מצורף ומסומן **מש/5**.

16. בנוסף, נקבע להיום, 19.10.2022, דיון בוועדת המשנה למודיעין ולשירותים החשאיים (אשר כדרכה של ועדת המשנה דיון זה יתקיים במתכונת סגורה). זימון לדיון זה נשלח לגורמי הממשלה הרלוונטיים ונדרשה השתתפותם של ראש המל"ל, הרמטכ"ל, ראש אמ"ן, ראש המוסד, ראש אגף הביטחון-מדיני במשרד הביטחון, מנכ"ל משרד החוץ, מנכ"ל משרד האנרגיה ונציג משרד המשפטים. אל דיון זה הוזמנו גם יו"ר האופוזיציה, חה"כ בנימין נתניהו, וכן שר האנרגיה לשעבר, חה"כ יובל שטייניץ.

בדיון זה התבקשו נציגי הממשלה להציג את הנושאים הבאים: החלטות הממשלה בנושא ההסכם עם לבנון כפי שעלו בדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני והממשלה; משמעויות ההסכם מבחינת משרד האנרגיה; המשמעויות הביטחוניות של ההסכם; המשמעויות המדיניות וניתוח ההשלכות האזוריות והבינלאומיות של ההסכם; ומשמעויותיו המשפטיות של ההסכם.

17. מצוידים ברקע עובדתי זה ביחס להסכם מושא העתירות, נעמוד להלן על הסוגיות המונחות לפתחנו: תחילה נבחן את שאלת תחולתו של חוק-יסוד: משאל עם על ההסכם נושא העתירות, ולאחר מכן נעמוד על תפקידה של הכנסת באישור הסכמים בינלאומיים בעלי חשיבות מיוחדת.

ב. חוק-יסוד: משאל עם ותחולתו על ההסכם

ב.1. הרקע לחקיקת חוק-יסוד: משאל עם

ב.1.1. חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלטת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999

18. בכנסת ה-14 הונחו מספר הצעות חוק פרטיות אשר ביקשו להבטיח כי הסכמים הנוגעים לויתור על שטח ריבוני עליו החילה מדינת ישראל את "המשפט, השיפוט והמינהל" לא יהיו נתונים לשיקול דעתה הבלעדי של הממשלה, ויהיו מותנים באישור הכנסת ובמשאל עם. הרקע להצעות חוק אלו היה קיומו של משא ומתן בין ישראל לסוריה, ורצונם של המציעים להבטיח כי אם במשא ומתן זה תותר ישראל על שטח רמת הגולן, כולו או חלקו, יידרש לכך אישור מיוחד הן בכנסת הן במשאל עם.

19. בשנת 1999 הבשילה הצעת חוק שביקשה להסדיר את הנושא ונחקק חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלטת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999 (להלן: **חוק סדרי השלטון והמשפט**). בחוק זה נקבע כי החלטת ממשלה, לרבות בדרך של אישור אמנה או הסכם, אשר יש בה ויתור על שטח בו חל "המשפט, השיפוט והמינהל" של מדינת ישראל, תדרוש אישור של רוב חברי הכנסת. כן נקבע, כי החלטה זו טעונה אישור גם במשאל עם, וזאת לאחר תחילת תוקפו של חוק יסוד אשר יסדיר את עריכתו של משאל עם.

20. בתחילת הדרך, שמה של הצעת החוק היה "הצעת חוק סיוג ויתור על שטח, התשנ"ט-1998". בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב, כי "מטרת החוק המוצע להבטיח כי כל שינוי בסטטוס או ויתור על שטחים עליהם חלים החוק, המשפט והמינהל של ישראל, יעשו רק תוך החלטה של רוב חברי הכנסת בתוספת משאל עם מיוחד בנושא. זאת במטרה להבטיח כי החלטה כה גורלית ומשמעותית תתקבל ברוב אמיתי בכנסת ובציבור".

21. מדיוני החקיקה בוועדת החוקה, חוק ומשפט (להלן: **ועדת החוקה**), וכפועל יוצא מהאירועים שקדמו להצעת החוק, עולה כי חברי הכנסת ראו לנגד עיניהם, בראש ובראשונה, את המטרה **למנוע ויתור עתידי על שטח רמת הגולן** או בירושלים. עם זאת, היו הם ערים לכך, שהצעת החוק לא מצמצמת עצמה לשטחים אלה בלבד, והיא חולשת על כל שטח שבו חלים המשפט, השיפוט והמינהל של ישראל.

כך, בדיון ועדת החוקה מיום 25.11.1998, הציג יו"ר ועדת החוקה, חה"כ חנן פורת, את הרקע להצעת החוק:

"להזכירם, בהיסטוריה של חוקים, שנודעו השם "חוקי שריון" בנושא הגולן – שם שאינו מגדיר באופן מובהק ומדויק את הסוגיה – היו לנו שתי הצעות חוק שעברו קריאה טרומית... הצעתו של חבר הכנסת מודי זנדברג לשריין

את הווייתור על חלקי רמת הגולן במסגרת הסכם מדיני ברוב של 80 חברי כנסת... ההצעה השניה... זו הצעת החוק המונחת עכשיו לפנינו. הצעת החוק מסייגת ויתור על שטח, לא רק ברמת הגולן, שהיה אולי הנושא שסביבו נסב העניין, אלא גם בכל מקום שבו מדובר במסגרת משא ומתן מדיני, על ויתור על שטח שהוא בריבונות ישראל" (עמ' 2).

עוד ראו, למשל, את דברי חה"כ יהודה הראל באותו הדיון, בעמ' 5-6; דברי חה"כ אלכסנדר לובוצקי בעמ' 9; דברי חה"כ חגי מרום, בעמ' 24; חה"כ אלי גולדשמידט, בעמ' 15. בהתאם לכך, במהלך הדיון בוועדת החוקה נשמעו דברי נציגי תושבי רמת הגולן, בעמ' 10-11.

הדברים עלו גם בדיון ועדת החוקה מיום 12.1.1999, שם אף כונתה הצעת החוק "חוק שיריון הגולן" (ראו דברי חה"כ פורת, בעמ' 2).

22. היה מובן בהליך החקיקה כי החוק יחול גם על שטחים נוספים מלבד שטחי רמת הגולן, ובכלל כד שטח מזרח ירושלים בו הוחל המשפט, השיפוט והמינהל. כאשר במהלך הליך החקיקה התחדד כי החוק המוצע יחול רק על שטחים בהם חלים במלואם המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל (ראו למשל, פרוטוקול ועדת החוקה מיום 25.11.1998, בעמ' 11 ו-18).

23. במהלך דיוני החקיקה עלתה החריגות של השימוש בכלי משאל העם וחברי הכנסת הביעו חששותיהם ביחס לשימוש בכלי זה (ראו למשל, דברי חה"כ יוסי ביילין בעמ' 19-20 לפרוטוקול הדיון מיום 25.11.1998; דברי חה"כ פורת, בעמ' 32-33; דברי חה"כ מרום, בעמ' 26; דברי חה"כ יעל דיין, בדיון מיום 12.1.1999 בעמ' 11). על כן, חברי הכנסת הביעו דעתם כי ראוי שכלי זה ייעשה בו שימוש בסוגיות מהותיות, "גורליות" ו"בשאלות קריטיות" (ראו, פרוטוקול הדיון מיום 25.11.1998: דברי חה"כ פורת, בעמ' 4; ועמ' 13; דברי חה"כ לובוצקי, בעמ' 9; דברי חה"כ דדי צוקר בעמ' 22).

24. בהתאם לכך, הוצגה עמדה כי שימוש במשאל עם צריך להיקבע בחקיקה נפרדת או בחוק יסוד (שם, ראו דברי עוה"ד שופמן, בעמ' 12 ו-14; דברי חה"כ צוקר בעמ' 12; דברי חה"כ פורת, בעמ' 33). במהלך דיוני החקיקה צוין כי בעקבות הקדמת הבחירות באותה העת, לא ניתן להשלים יחד עם חקיקתו של החוק את הסדרת השימוש במשאל עם בחקיקת היסוד. על כן הוחלט בסופו של יום על קידום החוק, כאשר תחולתו של הסעיף הקובע את חובת עריכת משאל העם יותנה בחקיקה עתידית של חוק יסוד אשר יסדיר את עריכתו של משאל עם (ראו, פרוטוקול הדיון מיום 12.1.1999, דברי חה"כ פורת בעמ' 2).

דיוני הליך החקיקה מצויים במאגר החקיקה באתר הכנסת.²

25. מאחר שבשנים לאחר חקיקת החוק הניסיונות לעגן את החובה לערוך משאל עם בחוק יסוד לא צלחו, תוקן החוק ונחקק חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלטת המשפט, השיפוט והמינהל) (תיקון), התשע"א-2010 (להלן: **תיקון החוק**). במסגרת תיקון החוק בוטלה התניית הסדר עריכת משאל עם בעיגונו בחוק יסוד. חלף זאת, נקבע כי ישנה חובה לערוך משאל עם לאישור החלטת

² הליך החקיקה חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלטת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999, מצוי בקישור: <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&l=awitemid=174463>

ממשלה הכוללת ויתור על שטח בו חלים המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל. נקבע כי החלטת הממשלה תותנה באישור הכנסת ברוב חבריה ועריכת משאל עם, או לחלופין באישור הכנסת ברוב של 80 חברי כנסת. כן נקבע בחוק פירוט בדבר אופן עריכת משאל העם.

26. ההצעה לתיקון חוק סדרי השלטון והמשפט הוצעה כבר בשנת 2007 (פ/2215/17), וביקשה לקבוע כי אופן עריכתו של משאל עם יוסדר על ידי ועדת הבחירות המרכזית. בשנת 2008 החלו דיוני החקיקה בתיקון החוק בוועדה משותפת לוועדת הכנסת ולוועדת חוקה, חוק ומשפט (להלן: **הוועדה המשותפת**). חלק ניכר מדיוני הוועדה המשותפת עסקו בשאלה האם יש לעגן את חובת עריכת משאל העם בחוק יסוד, בשם לב לאופי החריג של השימוש במשאל עם.

27. בדומה לדיוני החקיקה הקודמים, גם בדיונים שעסקו בתיקון החוק עלה כי חברי הכנסת ראו לנגד עיניהם את תחולתו של החוק על הסכמים הכוללים ויתור עתידי על שטח שבו חלים במלואם המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל. כך, עם הצגת ההצעה לתיקון החוק בדיון הפותח של הוועדה המשותפת מיום 1.8.2008, אמר יו"ר הוועדה, חה"כ דוד טל, כי "אנחנו מדברים על רמת הגולן". בהמשך לכך, הוסיף חה"כ אביגדור יצחקי: "גם מזרח ירושלים. כל מה שהוא בריבונות ישראלית. דרך אגב, גם תל-אביב" (שם, עמ' 2). כך גם בפתח דיון הוועדה המשותפת מיום 6.2.2008, הגדיר יו"ר הוועדה, חה"כ טל, את הצעת החוק כ"חוק רמת הגולן" (שם, בעמ' 2).

28. במהלך דיוני החקיקה הוחלט כי יש לקבוע חלופה לעריכת משאל עם – אישור הסכם ברוב מיוחד של 80 חברי כנסת. מדיוני החקיקה עולה כי חברי הכנסת התלבטו האם נכון להפעיל את כלי משאל העם גם ביחס להסכמים הכוללים ויתור על שטח זעיר או שטח לא מאוכלס. לבסוף, נקבעה החלופה האמורה, כאשר ההנחה הייתה כי בהסכמים שאינם שנויים במחלוקת, ניתן יהיה לחתור להסכמה רחבה בכנסת כך שיתיתר הצורך במשאל עם (ראו לעניין זה, למשל, פרוטוקול הדיון מיום 5.3.2008, בעמ' 4-6; פרוטוקול הדיון מיום 19.5.2008).

29. הוועדה המשותפת לא הספיקה להשלים את דיוניה עד גמר כהונת הכנסת ה-17. לאחר הבחירות לכנסת ה-18 והחלת דין רציפות על הצעת החוק, הוקמה מחדש הוועדה המשותפת וחידשה את דיוניה בהצעה לתיקון החוק. בהתאם לדברי יו"ר הוועדה המשותפת, חה"כ יריב לוין, התפיסה של חברי הכנסת היא כי ההכרעה לגבי קיומו של משאל עם כבר התקבלה, ועל כן תפקידה של הוועדה המשותפת היא הסדרת הפרטים הדרושים לשם כך (ראו פרוטוקול דיון הוועדה המשותפת מיום 12.1.2010, בעמ' 2).

30. בדיונים הובהר כי ההסדר חל על שטח בו חל או הוחלו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל באופן מלא, ראו לעניין זה את דברי חה"כ לוין, שם בעמ' 3-4:

"היו"ר יריב לוין:

פה אני אומר את זה בצורה גלויה ביותר. החוק מדבר על ביטול החלטת השלטון והמשפט הישראלי על שטח, הווה אומר שטח ריבוני של מדינת

ישראל. לא, לצורך העניין, שטח שישראל מחזיקה בו, אבל לא סופח אליה או הוחל עליו המשפט הישראלי באופן מלא.

רחל אדטו:

יעני ירושלים?

הי"ר יריב לוי:

בירושלים ישנו חוק ירושלים. מה שבתוך הגבולות של חוק ירושלים, כן, מה שאיננו, לא.

[...]

אני עונה בצורה הכי ברורה שיכולה להיות. אני לא רוצה להגיד את המלה ירושלים, כי השאלה היא שאלה של מפה כפי שהיא מצורפת לחוק. כל מה שנמצא והוחל עליו המשפט הישראלי, כלומר שסופח, במלים אחרות, למדינת ישראל, נכלל במסגרת החוק. **מה שלא סופח, מה שישראל מחזיקה בו בהחזקה כזאת או בהחזקה אחרת, שלא בדרך של החלה מלאה של השלטון והמשפט הישראלי, איננו.**

31. בסופו של דבר בשנת 2010 נחקק החוק, אשר הסדיר כאמור את האופן בו ייערך משאל עם בדבר הסכמים הכוללים ויתור על שטח בו חל "המשפט, השיפוט והמינהל" של מדינת ישראל.

דיוני החקיקה של הליך תיקון החוק מצויים במאגר החקיקה באתר הכנסת.³

ב.2.1. חוק-יסוד: משאל עם

32. בשנת 2013, בעקבות שאלות שעלו במסגרת עתירה לבג"ץ בדבר חוק סדרי השלטון והמשפט (בג"ץ 9149/10 **ותד נ' כנסת ישראל**, שם הוצא צו על תנאי ביום 20.11.2012 בשאלה "האם ההסמכה לעריכת משאל עם אינה חייבת להיות מעוגנת בחוק יסוד, ואם כן – היש מקום להתערבות שיפוטית") חוקקה הכנסת את חוק-יסוד: משאל עם, אשר עיגן הלכה למעשה את ההסדר שנקבע בחוק סדרי השלטון והמשפט בחקיקת יסוד.

33. חוק היסוד הובא לחקיקה בעקבות הצעת חוק ממשלתית (מ/794), אשר מוזגה יחד עם הצעת חוק פרטית (פ/1551/19) (ראו לעניין זה, פרוטוקול ועדת הכנסת מיום 18.11.2013 בו אושר מיזוג הצעות החוק).

34. מדיוני החקיקה, אשר גם הם נערכו בוועדה משותפת לוועדת הכנסת וועדת החוקה, עולה כי בדומה לחוק סדרי השלטון והמשפט, תכליתו של חוק היסוד היא לחול על מקרים בהם ישנו ויתור על שטח ריבוני, קרי בו חל המשפט, השיפוט והמינהל של ישראל באופן מלא. כאשר בדומה לדיוני החקיקה הקודמים ברקע עמד תרחיש של הסכם מדיני הנוגע לויתור על שטחים משטחי ירושלים

³ דיוני החקיקה חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל) (תיקון), התשע"א-2010 מצויים בקישור:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=189728>

או רמת הגולן בהם החילה מדינת ישראל במפורש את המשפט, השיפוט והמינהל שלה אך גם על שטחים בהם הם חלים באופן מובהק.

ראו לעניין זה את דברי חברי הכנסת בדיון הוועדה המשותפת מיום 26.11.2013, עמ' 3-4 :

"דוד רותם:

מה זה שטח ריבוני? השטחים הכבושים זה שטח ריבוני?

אביעד בקשי (נציג פורום קהלת - הח"מ):

שטח שבו חל המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל.

דוד רותם:

הוא לא חל שם.

אביעד בקשי:

אנחנו מדברים על החוק הזה, שעוסק בירושלים ובגולן, או בתל אביב, אם ירצו גם שם.

אברהם צרצור:

זה לא כולל את השטחים האחרים, לפי דעתך?

היו"ר יריב לוין:

לא, לא. לא רק לפי דעתו, גם לפי דעתי. החוק מדבר אך ורק על שטח שהוחלה עליו הריבונות, הוחל עליו השיפוט. **ירושלים, הגולן וכמובן – תל אביב ופתח תקווה.** אבל הוא לא מדבר על אותם שטחים ששחררנו, ולצד זאת לא השכלנו עדיין להחיל את הריבונות".

35. בסופו של הליך החקיקה, נקבע ההסדר בחוק היסוד, בזו הלשון :

1". (א) החליטה הממשלה לאשרר הסכם או לחתום על הסכם, שלפיו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח שהם חלים בו, לרבות הסכם הכולל התחייבות לעתיד והתחייבות המותנית בתנאים, יהא ההסכם, לאחר שאושר בכנסת ברוב חבריה, טעון אישור במשאל עם, אלא אם כן אושר ברוב של שמונים חברי הכנסת.

(ב) החליטה הממשלה, שלא בדרך של הסכם, שהמשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח שהם חלים בו, תהא ההחלטה, לאחר שאושרה בכנסת ברוב חבריה, טעונה אישור במשאל עם, אלא אם כן אושרה ברוב של שמונים חברי הכנסת".

דיוני הליך החקיקה מצויים במאגר החקיקה באתר הכנסת.⁴

⁴ הליך החקיקה של חוק-יסוד : משאל עם מצוי בקישור : <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=LawReshumot&lawitemid=488358>

2.ב. עמדת היועצת המשפטית לכנסת – תחולת חוק היסוד על הסכם תיחום הגבול הימי

36. כפי שיוסבר להלן, שאלת תחולתו של חוק-יסוד: משאל עם על הסכם תיחום הגבול הימי עם לבנון נגזרת מהשאלה האם השטח מושא ההסכם עונה להגדרת שטח בו חלים "המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל". כלומר, עסקינן בשאלה הנוגעת ליישום הדין, אשר ככלל אינה מונחת לפתחה של הכנסת, וביתר שאת במקרה דנן שכן שאלה זו היא שאלה עובדתית הנוגעת למאפייניו של השטח והאופן בו החילה מדינת ישראל את סמכויותיה בשטח זה – מידע שאינו מצוי בידיעת הייעוץ המשפטי לכנסת.

37. ההסכם דנן עוסק כאמור **בשטח ימי**, ועל כן שני דברי חקיקה רלוונטיים לענייננו.

חוק מימי חופין, התשי"ז-1956 (להלן: **חוק מימי חופים**) קובע כי שטח מימי החופים, שהם המים הטריטוריאליים של מדינת ישראל, מצוי 12 מיילים ימיים מקו החוף. בהתאם לחוק מימי חופים נקבע בסעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981: "מימי חופין" - רצועת ים פתוח לאורך חופי המדינה, ברוחב שנים עשר מילים ימיים מנקודת שפל המים שבחוף".

על האזור שמעבר למים הטריטוריאליים חל חוק השטחים התת ימיים, התשי"ג-1953 (להלן: **חוק השטחים התת ימיים**), המסדיר את שטח המים הכלכליים, וקובע בסעיף 1(א) כי:

"שטח מדינת ישראל יכלול את קרקע הים והתת-קרקע של השטחים התת-ימיים הסמוכים לחופי ישראל, והם מחוצה למים הטריטוריאליים, עד היכן שעומק המים שמעליהם מאפשר את ניצול אוצרות הטבע שבשטחים אלה".

38. כעולה מדברי חקיקה אלו, **אין בהם הסדרה של גבולותיה הימיים של מדינת ישראל עם שכנותיה**. חוק מימי חופין מבקש לקבוע את "רוחב" שטחם של המים הטריטוריאליים, תוך שינוי מהמצב שקדם לחקיקתו, אשר לפיו רוחב רצועת מימי החופין נקבעה ל-3 מייל ימי (סעיף 1 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש]). יצוין, כי תחילה קבע חוק מימי חופין את רוחב רצועת מימי החופין ל-6 מייל ימי, ורוחב זה שונה ל-12 מייל ימי בתיקון לחוק משנת 1990. אולם, לא מצאנו בחוק תיחום מדויק של השטח עליו הוא חל. כך, לא צורפה לחוק מפה המסמנת את גבולותיהם של מימי החופין וגודרת אותם בצורה מדויקת – הן בשאלה היכן היא נקודת השפל של הים בכל מקום ומקום, והן בשאלה מה הדין שעה שעסקינן באזור הגובל במדינה אחרת.

כך, גם חוק השטחים התת ימיים אינו מגדיר כלל וכלל את גבולות השטח הרלוונטיים אלא עוסק ב"עומקו" של השטח, במישור העקרוני. החוק מצהיר על עקרון שלפיו הוא חל בשטח מסוים, אך אינו תוחם את אותו שטח במרחב הפיזי. הוא מותיר את השאלה היכן הם אותם שטחים תת ימיים שבהם הוא חל לבירור עובדתי הכרוך ביישום העיקרון הקבוע בו. החוק מסתפק בקביעת העיקרון, ונמנע מנקיבה מדויקת בשטח בו הוא חל. כך, הוא אינו מתייחס למצב שבו עלול השטח שעליו חל העיקרון שקבע, לחפוף שטח שאותו עקרון מקנה בו זכויות למדינה אחרת, או מקום בו בפועל לא ניתן ליישם את העיקרון האמור (למשל, בים סוף).

39. בהעדר קביעה ברורה בחקיקה האמורה בדבר גבולה הימי של ישראל עם לבנון (זאת להבדיל, למשל, מחוק רמת הגולן, התשמ"ב-1981 אליו צורפה מפה הקובעת באופן מדויק את השטח עליו חל "המשפט, השיפוט והמינהל" של המדינה), הרי שעומדת לפנינו שאלה עובדתית בדבר היותו של שטח מסוים נתון לתחולת המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל.

40. בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד השאלה האם שטח מסוים נכלל בגבולות המדינה היא שאלה עובדתית המצויה לפתח הממשלה, וזאת מתוך התפיסה כי עסקינן במצב עניינים עובדתי בעל אופי מדיני מובהק (ראו גם: אמנון רובינשטיין וברק מדינת המשפט החוקתי של מדינת ישראל, כרך ב', בעמ' 929 (2005)).

ראו לעניין זה את אשר נקבע בבג"ץ 2717/96 ופא"נ' שר הביטחון, פ"ד נ(2) 848 (1996), שם נקבע:

"אכן, זו ההלכה מאז ועד היום, שמחלוקת בשאלה, אם שטח מסוים נכלל בגבולות המדינה, תוכרע בדרך כלל לפי תעודה של שר החוץ. ראו בג"צ 390/79 דויקאט ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', בעמ' 28-29. הלכה זאת אינה אלא שלוחה של הלכה רחבה יותר, אשר שורשיה במשפט האנגלי, ולפיה הממשלה מוסמכת לקבוע מה המצב העובדתי בעניינים מסוימים בתחום יחסי החוץ של המדינה, כגון, אם פלוני נהנה מחסינות דיפלומטית או אם קיים מצב מלחמה בין ישראל לבין מדינה מסוימת. ראו א' רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (שוקן, מהדורה 4, תשנ"א) 599-602. ראו גם: ו' ש' רוזן, "תעודת משרד החוץ" הפרקליט יא (תשט"ו) 33; ב' רובין, "תחום תחולת המשפט, שטח המדינה ומה שביניהם" משפטים כה (תשנ"ה) 223-225."

ראו גם את ע"א 2561/09 עומרי (אלנג'אר) נ' רשות הפיתוח מנהל מקרקעי ישראל (24.2.2011), פס' 16 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל:

"ענין נוסף שנכלל במסגרת אותם עניינים מדיניים שתעודת שר חוץ נדרשת להוכחתם הינו שאלת גבולות המדינה ... ענין שטח המדינה עומד במקד אחד המקרים המרכזיים במשפט האנגלי הנוגעים לשימוש בתעודת שר החוץ (The Fagernes [1927] P 311, 324, C.A.). בשיטתנו עלתה שאלה זו כבר בשנותיה הראשונות של המדינה, במסגרת ערעור על הרשעתו של אדם בעבירות של מסירת ידיעות לאויב. במסגרת הערעור, עלתה הטענה כי המעשים נעשו מחוץ לשטח המדינה ומשכך נעדר בית המשפט סמכות שיפוט. על כן, נתבקשה תעודת שר חוץ ונקבע כי האמור בה מהווה תשובה ניצחת לספקות שהעלה המערער בדבר הימצאו של השטח המפורז בין ישראל לסוריה בגבולות המדינה (ע"פ 126/51 אל-טוראני נ' היועץ המשפטי לממשלה פסקי-דין ו' 1145, 1146 (1952)). אף בע"פ 11/59 קאסם נ' היועץ המשפטי לממשלה פסקי-דין י"ד 1065 (1960)), בו נדון ערעורם של רוצחי חבר קיבוץ נחל עוז רועי רוטנברג [צ"ל רוטברג – הח"מ], נקבע ביחס לעניינים הנוגעים להגדרת גבולות המדינה כי מותר להוכיחם באמצעות תעודת שר חוץ. בפסק-דין מרכזי נוסף לענין זה, נדון מעמדה של תעודת שר חוץ במסגרת עתירה שתקפה הוצאת צו תפיסת מקרקעין באזור יהודה ושומרון (בג"ץ 2717/96 ופא"נ' שר הביטחון פ"ד נ(2) 848 (1996) (להלן: ענין ופא)). השופט י' זמיר ציין בפסק-הדין כי ההלכה היא שמחלוקת בשאלה אם שטח מסוים נכלל בגבולות המדינה תוכרע בדרך כלל לפי תעודה של שר החוץ וכי הלכה זו נובעת מההלכה הרחבה לענין שימוש בתעודת שר חוץ "בעניינים מסוימים בתחום יחסי החוץ של המדינה" (ענין 911 פא, בעמ' 855). בפסק-דין זה נקבע כי שאלת שליטתו של צה"ל על שטח מסוים תוכרע באמצעות תעודת מפקד כוחות צה"ל באזור, המוסמך לענין זה כשם ששר החוץ מוסמך לענין הוכחת שטח המדינה. למקרים נוספים

בהם הוזכרה ההלכה בדבר הוכחת גבולות המדינה בדרך זו, ראו: בג"צ 283/69 רוידי נ' ביהמ"ש הצבאי פסקי-דין כ"ד, חלק שני 419, בעמ' 423 (1970); בג"ץ 256/01 רבאח נ' בית המשפט לעניינים מקומיים בירושלים פ"ד נו(2), 930 (2002); בג"ץ 7564/95 רביע נ' מפקד כוחות צה"ל (13.8.98); בג"צ 390/79 דויקאט נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(1) 1 (1979). כן ראו בג"ץ 335/53 אל יוסף נ' המושל הצבאי פסקי-דין ח', 341, בעמ' 342 (1954), שם אמנם נעשה שימוש בתעודת שר בטחון, אולם נראה כי הדבר נובע מכך שהוא שאחראי על ביצוע תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 שנדונו שם, ולא משוני מהותי בשאלת שימוש בתעודת שר החוץ להוכחת גבולות המדינה (לענין זה ראו: רוזן, בעמ' 40).

41. למען הבאת התמונה במלואה, יצוין כי בפסק דין זה ציינה כב' השופטת ארבל כי בנסיבות מסוימות יש לצמצם את השימוש בתעודת שר החוץ כראיה מכרעת, אך הודגש כי שאלת תחולת המשפט הישראלי על שטח מסוים היא שאלה שבעובדה, אשר יש להוכיחה בראיות. בקשה לדיון נוסף על פסק דין זה נדחתה, ובהחלטת כב' הנשיאה ביניש נקבע: "אף בהתייחסותו של בית המשפט למעמדה ולתכליותיה של תעודת שר החוץ אין משום קביעת הלכה חדשה המצדיקה עריכתו של דיון נוסף, מה גם שהשופטת ארבל הביעה ספק אם בעניין זה לא ניתן היה להכריע במחלוקת מבלי להידרש לתעודה שכזו ולהתבסס על כללי הראיות ונטלי ההוכחה" (דנ"א 1995/11 עומרי (אלנג'אר) נ' רשות הפיתוח מנהל מקרקעי ישראל, פס' 18 (14.8.2011)).

42. ודוק אין אנו טוענים, כי ההלכות הנזכרות חלות, מיניה וביה, על הדרך בה תוכרע השאלה העובדתית לגבי תחולתו של חוק יסוד: משאל עם על שטח פלוני. הואיל ומדובר בחוק יסוד אשר לו משמעויות מרחיקות לכת, מצד אחד, והממשלה, שהיא בעלת דין בהליך זה, עשויה להיות בעלת עניין מיוחד בתוצאותיו; ומצד שני, ייתכן כי יש מקום להרהר אחר הקונקלוסיביות של תעודת שר החוץ בהקשר זה, ויש להכריע בשאלה העובדתית העומדת לדיון בדרך שונה (השוו לדברי כב' השופט ח' כהן בע"פ 131/67 קמניאר נ' מדינת ישראל, פ"ד כב(2) 85, בעמ' 94 (1968)) (להלן: עניין קמניאר); וכן דעתה של כב' השופטת ארבל בעניין אומרי הנזכר לעיל (פסקה 17).

כל שאנו אומרים הוא שהלכות אלה מלמדות אותנו שעסקין בשאלה שבעובדה, שיש צורך להכריע בה. אמנם, במקרים מסוימים, שבהם הדין מכריע בשאלה העובדתית בצורה מפורשת, אין עוד צורך בהכרעה עובדתית מעין זו. כך הוא באותם מקרים שבהם נקבע בדין שהמשפט, השיפוט והמינהל של ישראל חלים בשטח פלוני (כגון רמת הגולן או מזרח ירושלים) והדין מוסיף ומונה את תחומם המדויק של אותם שטחים – אם כי גם באותם מקרים עלולות להתעורר שאלות עובדתיות לעניין נקודות פיזיות ספציפיות למשל לגבי שוליו המדויקים של התחום המוגדר בדין. לא כן במקרים אחרים, כבענייננו, בהם לא מצאנו בדין קביעה תחומה בגבולות פיזיים מדויקים, ונשאלת השאלה אם חל בהם "המשפט, השיפוט והמינהל" של ישראל תחולה מלאה. ברי, לשיטתנו, כי חוק-יסוד: משאל עם חל גם על שטחים שלא תוחמו בהוראת דין מפורשת מבחינה פיזית, אשר נעשה לגביהם ויתור, אך בהם יש צורך בקביעה עובדתית בדבר תחולת המשפט, השיפוט והמינהל של ישראל. הואיל ואין בידינו כלים אלה, אנו מותירים שאלה זו להכרעתו של בית המשפט הנכבד.

מכאן לענייננו.

43. בחוות דעת המשנים נקבע כי חוק משאל עם אינו נדרש לשם אישור ההסכם. בחוות הדעת עמדו המשנים על מאפייניו של אזור המחלוקת, השטח מושא ההסכם ואופן הפעלת סמכויותיה של מדינת ישראל לגביו. בהינתן תשתית עובדתית זו, הגיעו המשנים לכלל מסקנה כי ההסכם אינו כולל ויתור על שטח בו חל "המשפט, השיפוט והמינהל".

כאמור, לכנסת אין יכולת לחוות דעתה בעניין זה. תיחום גבולות המדינה הוא שאלה עובדתית אשר המענה לה טעון הכרעה בדרך אותה יתווה בית המשפט הנכבד.

44. נוכח האמור, בהינתן העובדות שהוצגו בחוות דעת המשנים, ושעה שלא הוצגו עובדות הסותרות זאת, עמדנו כי מסקנת משיבי הממשלה לפיה ההסכם מושא העתירה אינו כפוף להליך הקבוע בחוק-יסוד: משאל עם היא מסקנה אפשרית, העולה בקנה אחד עם הפרשנות שיש לתת להוראות חוק היסוד על רקע ההיסטוריה החקיקתית של חוק היסוד.

ג. הליך אישור ההסכם והמשפט עם הכנסת

ג.1. רקע עובדתי ונורמטיבי – אישור הסכמים בעלי חשיבות מיוחדת על ידי הכנסת

45. הסמכות להתחייב בשם המדינה בהסכמים בינלאומיים נתונה על פי דין לממשלה, וזאת מכוח סמכותה השיורית הקבועה בסעיף 32 לחוק-יסוד: הממשלה.

46. על אף חשיבותו של הנושא, אופן אישור הסכמים בינלאומיים לא הוסדר בחקיקת הכנסת, למעט אישורם של הסכמים בינלאומיים הכרוכים בויתור על שטח ריבוני המצריך את אישור הכנסת בהתאם לקבוע בחוק-יסוד: משאל עם וחוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלטת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999, אשר הוזכרו לעיל.

47. בעבר, הוצעו הצעות חוק שונות אשר ביקשו לחייב את הממשלה להביא לידיעת הכנסת את דבר ההסכם ותחת תנאים מסוימים גם להביאו לאישורה של הכנסת, אולם הצעות חוק אלו לא הבשילו.⁵ בעקבות הצעת חוק שהוגשה בעניין עוד בשנת 1983 (פ/259/10) הצעת חוק אישור אמנות עם מדינות חוץ על-ידי הכנסת, התשמ"ג-1983, במסגרתה ביקש חה"כ אמנון רובינשטיין לעגן את מעמדה של הכנסת בהליך אישור אמנות והסכמים בינלאומיים, התחייב שר המשפטים דאז, משה ניסים, כי הממשלה תקבע בתקנונה כי אמנות לא יובאו לאשרור הממשלה אלא שבועיים לאחר שהונחו על שולחן הכנסת, למעט במקרים שדחיפותם אינה מוטלת בספק, וזאת כדי לאפשר לחברי הכנסת שימוש באמצעים הפרלמנטריים העומדים לרשותם כדי להשפיע בעניין אשרור האמנה.

⁵ ואלו הצעות החוק שהוגשו בנושא שבענייננו החל מהכנסת ה-14: הצעת חוק הכנסת (תיקון - אישור אמנות בין-לאומיות), התשפ"ב-2022 (פ/3948/24); הצעת חוק הכנסת (תיקון - אישור אמנות בין-לאומיות), התשפ"ב-2022 (פ/3852/24); הצעת חוק אמנות בין לאומיות (אישור הכנסת), התשס"ח-2008 (פ/3877/17); הצעת חוק הכנסת (תיקון - אשרור אמנות), התשס"ו-2006 (פ/666/17); הצעת חוק אמנות בין לאומיות (אישור הכנסת), התשס"ו-2006 (פ/222/17); הצעת חוק הכנסת (תיקון - אשרור אמנות), התשס"ד-2003 (פ/1711/16); הצעת חוק לאישור אמנות והסכמים בינלאומיים, התשס"א-2001 (פ/2482/15); הצעת חוק אמנות בין-לאומיות (אישור הכנסת), התש"ס-2000 (פ/2164/15); הצעת חוק תרגום האמנות בין-לאומיות (אישור הכנסת), התש"ס-2000 (פ/1316/15); הצעת חוק אישור אמנות בינלאומיות, התשנ"ט-1998 (פ/2518/14).

48. בהתאם לכך, החל משנת 1984 אופן אשרור ואישור אמנות בינלאומיות הוסדר בתקנון עבודת הממשלה, ובממשלה הנוכחית בסעיף 10 לתקנון עבודת הממשלה ה-36 (ממשלת חילופים) (להלן גם: **התקנון**). נעמוד להלן על עיקרי הוראות התקנון הרלוונטיות לענייננו:

סעיף 10(א) לתקנון עבודת הממשלה קובע כי שר המבקש להגיש הצעה להחלטה בדבר אשרור אמנה בינלאומית, יעביר למזכיר הכנסת שבועיים קודם לכן שני עותקים מנוסח האמנה בתרגומה לעברית וכן את עיקריה, כדי שזה יוכל להביאם לידיעת חברי הכנסת. כלומר, על הממשלה להניח את האמנה בכנסת שבועיים לפני אישורה.

סעיף 10(ג) קובע כי לאחר העברת עותק האמנה לידיעת הכנסת ובחלוף שבועיים, תועבר למזכיר הממשלה על ידי השר המבקש הצעת החלטה בעניין אשרור האמנה. עוד הוא קובע, כי אם ננקטה בכנסת פעולה בעניין האמנה בהתאם לתקנון הכנסת, יודיע על כך השר הרלוונטי בדברי ההסבר.

בסעיף 10(ד) לתקנון הממשלה הובהר כי ההליך הקבוע יחול גם בעניין אמנות דו-צדדיות, אשר בשל צורך מיוחד נכנסות לתוקף עם אקט החתימה עצמו.

בסעיף 10(ה) נקבע כי הממשלה רשאית לקבוע כי בשל חשיבות האמנה היא תוגש גם לאישור הכנסת.

49. מהוראות התקנון עולה אם כך כי על השר הרלוונטי להביא לידיעת הכנסת את כוונת הממשלה לאשרור אמנה בינלאומית שבועיים לפחות קודם להגשת הצעת החלטה לממשלה על ידי השר. בהתאם לתקנון, תקופת השבועיים נמנית מיום ההכרזה עליה במליאת הכנסת, ובכלל זה גם ממועד כינוס פגרה של הכנסת שבו הוכרזה הנחת האמנה.

הנחת האמנה במשך שבועיים מאפשרת לחברי הכנסת למלא תפקידם בפקוח על עבודת הממשלה, על ידי מתן השהות לחברי הכנסת לעשות שימוש בכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותם. ככל שננקטה על ידי חבר כנסת פעולה בעניין האמנה בהתאם לתקנון הכנסת, על השר מגיש האמנה לציין זאת בדברי ההסבר הנלווים להצעת החלטה הממשלה, כך שהממשלה תהיה ערה לכך ותוכל לקיים דיון של ממש בהערות חברי הכנסת ביחס לאמנה.

תקנון עבודת הממשלה ותקנון הכנסת אינם מפרטים בדבר הפעולות בהן יכולים לנקוט חברי הכנסת ביחס לאמנה, אך הניסיון מלמד כי לאורך השנים היו חברי כנסת אשר העבירו את התייחסותם בכתב לאמנה למזכירות הכנסת, אשר העבירה התייחסויות אלו לשר הרלוונטי. כמו כן, בהתאם לתקנון הכנסת, בתקופת מושב כנסת רשאים חברי הכנסת לעשות שימוש בכלים הפרלמנטריים המוקנים להם: החל בשאלות דחופות, הצעה דחופה לסדר היום, הצעה לדיון מהיר בוועדה או פניה ליו"ר ועדה מוועדות הכנסת שהעניין מצוי בתחום ענייניה בבקשה לקיים דיון בנושא.

במהלך תקופת פגרה (ובכלל כך פגרת בחירות) 25 חברי כנסת רשאים לדרוש את כינוס המליאה לצורך דיון בנושא האמנה, וזאת בהתאם להוראת סעיף 9(ב) לחוק הכנסת וסעיף 21 לתקנון הכנסת. כאשר בהתאם ללשון סעיף 21 לתקנון הכנסת, ניתן לכנס את המליאה ולהעלות על סדר היום של הכנסת נושא או שניים לדיון, ונושאים אלה יידונו כ"הצעות לסדר היום". בדיון מסוג זה רשאים לדבר שני חברי כנסת ולאחריהם ניתנת תשובת הממשלה. בסיום הדיון מחליטה הכנסת האם להעביר את הנושא לדיון באחת הוועדות או לכלול אותה בסדר יומה של הכנסת בתוך שלושה חודשים, כשימי הפגרה לא נמנים בתקופה זו (סעיף 53 לתקנון הכנסת).

50. כמו כן, כאמור, תקנון עבודת הממשלה קובע כי הממשלה רשאית בשל חשיבות האמנה להביאה לאישורה של הכנסת. הוראה זו נותנת ביטוי לפרקטיקה שהייתה נהוגה מזה שנים בכל הנוגע להסכמים בינלאומיים בעלי חשיבות.

51. **מהמידע שברשותנו, כעולה מסקירת ועדת הייעוץ המשפטי לוועדת החוץ והביטחון, במהלך השנים, על אף שהדבר כאמור לא היה מחויב על פי דין, נהגו ממשלות ישראל להביא הסכמים מדיניים בעלי חשיבות לאישור הכנסת, טרם חתימתם או בדיעבד.**

יחד עם זאת, פרקטיקה זו לא ננקטה בכל המקרים. כעולה מסקירת הייעוץ המשפטי לוועדת החוץ והביטחון, חלק מההסכמים אשר לא הובאו לאישורה של הכנסת מהווים "הסכמי המשך" להסכמים אשר אושרו בעבר על ידי הכנסת. הסבר בעניין הסכמים אלו וטיבם מצויים בסקירה האמורה.

העתק סקירה מטעם הייעוץ המשפטי לוועדת החוץ והביטחון בעניין "הסכמים בעלי חשיבות מיוחדת עם ירדן, לבנון, מצרים, סוריה והרשות הפלסטינית" צורף לסקירה בדבר ההסכם, אשר צורפה וסומנה **מש/5**.

52. מהסקירה עולה כאמור כי החל מהקמתה של מדינת ישראל הובאו לאישורה של הכנסת הסכמים בינלאומיים כבדי משקל.

חלק מההסכמים הובאו לאישור הכנסת לפני מועד חתימתם: הסכם הפרדת כוחות עם סוריה משנת 1974; הסכם הביניים בין ישראל למצרים (הסכם סיני) (החליף את הסכם הפרדת הכוחות בין ישראל למצרים שנחתם בינואר 1974) משנת 1975; חוזה השלום עם מצרים משנת 1979; הסכם בין ישראל למצרים בדבר הקמת הכוח הרב-לאומי בסיני משנת 1981 (הובא לאישור הכנסת לאחר שנחתם בראשי תיבות, חתימה סופית נעשתה לאחר הצבעה במליאת הכנסת); הסכם עם לבנון משנת 1983 (מטרתו הייתה הכרזה משותפת על סיום מצב הלחימה); הסכם השלום עם ירדן משנת 1994; הסכם חברון/פרוטוקול בדבר ההערכות מחדש בחברון משנת 1997; הסכם עם מצרים (ציר פילדלפי) (שינוי הנספח הצבאי להסכם) משנת 2005.

חלק מההסכמים הובאו לאישור הכנסת לאחר מועד חתימתם: ⁶ הסכם שביתת הנשק עם לבנון משנת 1949; הסכם שביתת הנשק עם מצרים משנת 1949; הסכם שביתת הנשק עם ירדן משנת 1949; הסכם ליישוב הפסקת האש (שש הנקודות) – לאחר מלחמת יום הכיפורים משנת 1973;

⁶ חלק מההסכמים נכנסו לתוקפם עם חתימתם וחלק נכנסו לתוקף במועד מאוחר יותר כתלות בהוראות ההסכם.

הסכם הפרדת כוחות עם מצרים משנת 1974; הסכמי קמפ דייוויד עם מצרים משנת 1978; הצהרת עקרונות בין ישראל לאש"ף (אוסלו א) משנת 1993; הסכם עזה ויריחו (הסכם קהיר) משנת 1994; הסכם "אוסלו ב" משנת 1995; הסכם וואי משנת 1998; מזכר שארם (מזכר "וואי המתקן") משנת 1999.

53. לצד אלו, הסכמים אחרים **לא הובאו לאישור הכנסת**, אלא הונחו לידיעתה בלבד: הסכם שביתת הנשק עם סוריה משנת 1949; פרוטוקול פריז משנת 1994 (פרוטוקול זה עסק בהסדרת מערכת היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית בשישה תחומים עיקריים: מכס, מיסים, עבודה, חקלאות, תעשייה ותיירות); הסכם העברת סמכויות בין ישראל לפלסטינית משנת 1994 (העברה לרשות הפלסטינית סמכויות באזור יהודה ושומרון בנושאי חינוך ותרנות, רווחה, תיירות ונושאי מיסוי); ההסכם על נוכחות בינלאומית זמנית בחברון משנת 1996 (הסכם אשר קבע את נוכחות הזמנית של כוח בינלאומי בעיר חברון, עליו חתומות ישראל, הרשות הפלסטינית וחמש המדינות התורמות לכוח הבינלאומי); פרוטוקול להקמה ולהפעלה של שדה תעופה בינלאומי בעזה משנת 1998; פרוטוקול מעבר בטוח בין עזה לגדה המערבית משנת 1999; הסכם הבנות נמל ימי בעזה משנת 2000; תגבור זמני של כוחות הצבא המצרי בסיני משנת 2011.

54. לאמור יש להוסיף כי באשר להסכמים בעניין תיחום אזורים ימיים, מהמידע המצוי ברשותנו, לישראל יש שני הסכמי תיחום מוקדמים: הסכם עם ירדן משנת 1996 והסכם עם קפריסין לקביעת גבול המים הכלכליים משנת 2010, אשר לא הובאו לאישורה של הכנסת.

2.ג. עמדת היועצת המשפטית לכנסת

55. מהסקירה העובדתית שהובאה לעיל נלמד כי ממשלות ישראל נהגו במהלך השנים להביא הסכמים בינלאומיים בעלי חשיבות מדינית מיוחדת לאישורה של הכנסת. עולה אם כך השאלה, האם פרקטיקה זו התגבשה לכדי מנהג חוקתי המחייב את הממשלה להביא הסכמים מעין אלו לאישור הכנסת.

1.2.ג. מעמדו של המנהג החוקתי

56. טרם נשיב לעניין זה, וכהערה מקדימה, נבקש לעמוד בקצרה על כך שמעמדו של המנהג החוקתי במשפט הישראלי, בהקשרו הרחב, **טרם הוכרע**.

בבג"ץ 5167/00 **וייס נ' ראש הממשלה**, פ"ד נה(2) 455 (2001) (להלן: **עניין וייס**)), הבהיר כב' הנשיא ברק כי "שאלת תוקפו של המנהג החוקתי בישראל טרם נבחנה על-ידי בית משפט זה, כשלעצמי, מוכן אני להניח, בלא לפסוק דבר, כי המנהג החוקתי הוא מקור משפטי ליצירת דין חוקתי מחייב בישראל" (שם, בעמ' 468). מסקנה דומה עולה גם מפסק הדין בבג"ץ 849/00 **שץ נ' שר המשפטים** פ"ד נו(5) 571 (2002) (להלן: **עניין שץ**)), שבו ציין כב' הנשיא ברק כי "השאלה האם המנהג (custom) מהווה מקור משפטי בישראל – ואם כן מהו מעמדו – אינה שאלה פשוטה".

סוגיית הנוהג החוקתי נדונה בהרחבה בבג"ץ 219/09 **שר המשפטים נ' זוהר**, פ"ד סד(2) 421 (2001) (להלן: **עניין זוהר**)). באותו המקרה כב' הנשיאה ביניש הבחינה בין נוהג שאינו מחייב ובין "מוסכמה

חוקתית מחייבת", אך גם בפסק דין זה נמנע בית המשפט מלהכריע בשאלת תחולתה של "המוסכמה החוקתית" ומידת החיוב שבה (שם, בעמ' 460).

כך גם בג"ץ 9029/16 **אבירם נ' שרת המשפטים** (1.2.2017) (להלן: **עניין אבירם**) נקבע כי השאלה האם יש להכיר בתוקפו של מנהג חוקתי מחייב בדין הישראלי הושארה בצריך עיון, וכי אין מקום להכריע בסוגיה זו לראשונה (ראו פס' 5 לפסק דינו של כב' השופט הנדל). בפסק הדין של כב' השופט פוגלמן הובהר מפורשות כי "לא ראיתי להידרש לשאלה כבדת המשקל בדבר מקומו של המנהג החוקתי כמקור משפטי מחייב בשיטתנו המשפטית ואף לא לקבוע מהם התנאים המקדמיים ההכרחיים להתגבשותו".

בבג"ץ 4956/20 **התנועה למען איכות השלטון נ' כנסת ישראל** (20.8.2020) (להלן: **עניין התנועה לאיכות השלטון**), הבחין כב' השופט עמית בין "פרקטיקה בחיי המעשה מביאה לנוהג, שהוא דרך התנהגות רווחת ומקובלת; והנוהג יכול בתורו להתגבש לכדי מנהג, שהוא כלל משפטי עצמאי, נורמה משפטית העומדת בפני עצמה" (פס' 5), והובהר כי דבר מקומו של המנהג החוקתי כמקור משפטי מחייב טרם הוכרע בפסיקה, כמו גם השאלה אם מנהג חוקתי הוא בר אכיפה (ראו פס' 19 לפסק דינו של כב' השופט עמית וההפניות שם). אולם, נשמעה בפסק דין זה גם עמדתה של כב' השופטת ברק-ארז, לפיה ראוי להכיר במעמדו של המנהג במשפט החוקתי ולהיעזר בו בהקשרים פרשניים או כדי להשליך על הערכת סבירותה של החלטה מנהלית.

ג.2.2. האם הנוהג בענייננו התגבש לכדי מנהג חוקתי מחייב?

57. על אף שתוקפו המחייב של המנהג החוקתי טרם הוכר כאמור, בית משפט נכבד זה היה מוכן לא פעם להמשיך לניתוח הסוגיה שעמדה על הפרק ולבחון האם כלל התגבשה נורמה חוקתית מחייבת. כך גם נהג בית המשפט בשאלה שלפנינו – האם הפרקטיקה לפיה הסכמים בינלאומיים בעלי חשיבות מאושרים על ידי הכנסת התגבשה לכדי מנהג חוקתי מחייב.

58. כך, בבג"ץ 5934/95 **שילנסקי – סגן יו"ר הכנסת נ' ראש הממשלה** (27.9.1995), טען העותר, סגן יו"ר הכנסת, כי על הממשלה להימנע מלחתום על "הסכם אוסלו ב'", אלא אם יאושר מראש על ידי הכנסת. יצוין, כי הדיון בעתירה זו הצטמצם לשאלה האם אישורה של הכנסת נדרש לפני חתימה על ההסכם או לאחריה. בית המשפט הנכבד דחה את העתירה וקבע כי לא הוכחה נורמה משפטית המחייבת את אישורה המוקדם של הכנסת לשם עריכת הסכמים בעלי אופי מדיני. וכך נקבע בפסק הדין:

"פרקליט העותר לא הצליח להראות לנו 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; בין השאר הוא הסתמך לפנינו בגדר טיעוניו על חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 23.10.94 אך לא זו בלבד שחוות הדעת התייחסה להסכמי שלום (עם ירדן) אלא שגם לגבי הסכמים אלה נאמר שאין מדובר בנורמה מחייבת [...]."

עוד טען העותר לפנינו שכבר נתגבשה נורמה מנהגית המחייבת קבלת אישורה של הכנסת מראש להסכמים מסוג ההסכם נשוא העתירה. גם טענה זו לא הוכחה. נתברר שבעבר הובאו הסכמים אחרים (אם בכלל)

לאישור הכנסת בדיעבד (ראה למשל הצהרת העקרונות עצמה והסכם עזה-יריחו)".

59. בעניין **וייס**, דן בית המשפט הנכבד בעתירות כנגד **ממשלת ישראל היוצאת**, אשר המשיכה לנהל משא ומתן עם הרשות הפלסטינית לקראת הגעה להסכם בינלאומי לאחר התפטרותו של ראש הממשלה דאז, ובזמן תקופת בחירות ישירות לראשות הממשלה, שעה שהכנסת ה-15 המשיכה בכהונתה.

בית המשפט דחה טענות לקיומו של מנהג חוקתי לפיו על הכנסת לאשר מראש הסכם מדיני בעל חשיבות, וכך נקבע על ידי כב' הנשיא ברק:

"נטען בפנינו כי קיים מנהג חוקתי שלפיו ממשלה יוצאת מוגבלת בסמכויותיה לפעולות שוטפות (או פעולות "תחזוקה") בלבד. **כן נטען, כי קיים מנהג חוקתי שלפיו אמנות בין-לאומיות בעלות חשיבות מיוחדת שישראל צד להן חייבות באשרורה של הכנסת. מנהג חוקתי זה, כך נטען בפנינו, אינו מוגבל אך לאשרור בדיעבד על-ידי הכנסת אלא מחייב קבלת הסכמה מראש של הכנסת לפני חתימת הממשלה עליהן. טענות אלה לא נוכל לקבלן.** שאלת תוקפו של המנהג החוקתי בישראל טרם נבחנה על-ידי בית-משפט זה. כשלעצמי, מוכן אני להניח, בלא לפסוק בדבר, כי המנהג החוקתי הוא מקור משפטי ליצירת דין חוקתי מחייב בישראל (...). די אם אומר, לצורכי העניין שלפנינו, שלא הוכח בפנינו, בדרכים המקובלות להוכחתם של מנהגים (חוקתיים), קיומו של מנהג חוקתי שלפיו ממשלה יוצאת היא בעלת סמכויות שוטפות (או סמכויות "תחזוקה") בלבד. **אשר לאשרורן של אמנות בין-לאומיות בעלות חשיבות מיוחדת, מקובל על הממשלה (מפי היועץ המשפטי לממשלה בפנינו) כי כל הסכם שיערך בעניין זה יובא לאשרור הכנסת (ראו גם ש' שטרית "תפקיד הכנסת בכריתת אמנות"; רובינשטיין בספרו ה"ל (כרך א) שם). לא הוכח בפנינו קיומו של מנהג חוקתי שלפיו הסכמת הכנסת צריכה להינתן מראש**". (פס' 7).

60. בדומה לדרך הילוכו של בית המשפט הנכבד בעניין **וייס**, נבקש לשים בצד את שאלת תוקפו של המנהג החוקתי בשיטתנו, ולבחון האם הפרקטיקה לפיה נהגו ממשלות ישראל בהבאת הסכמים בינלאומיים בעלי חשיבות מיוחדת לאישור הכנסת התגבשה לכדי כלל משפטי מחייב.

61. בעניין **אבירם** תיאר כב' השופט הנדל (כתוארו דאז) שלושה מבחנים מצטברים לשם קביעת קיומו של מנהג חוקתי במקרה קונקרטי:

"המבחן הראשון הוא האם המנהג קיים. לאמור, האם ניתן להצביע על קיומה של **פרקטיקה מושרשת**. זוהי שאלה אמפירית. המבחן השני – האם המנהג הקיים מוכר ומופנם בתור שכזה. הישנה "**תודעת חיוב**"? היינו, האם בעת ביצוע הפרקטיקה התכוונו הצדדים ליצוק לה משמעות מחייבת. כך, למשל, בניגוד לנוהג הנתפס בעיני הצדדים כרצוי אך בלתי מחייב, או באנלוגיה לדיני החוזים – האם מדובר אך במעין הסכם ג'נטלמני, שכל אחד מן הצדדים רשאי לסטות ממנו לרצונו ללא השלכה משפטית? ההבדל בין שני המבחנים הראשונים הוא שבמסגרת המבחן הראשון יש לבדוק התנהגות מבחינה היסטורית. זהו מבחן אובייקטיבי. המבחן השני בוחן את עמדת הקהילה הרלוונטית ביחס לאותה התנהגות. זהו מבחן סובייקטיבי. אם תרצו – יסוד עובדתי לעומת יסוד נפשי. המבחן השלישי מתייחס לקיומו של רציונל הגיוני המבסס את הפרקטיקה. כשלעצמי הייתי בוחן באיזו מידה יש למנהג עדיפות נורמטיבית לאורם של עקרונות חוקתיים. זהו מבחן נורמטיבי". (פס' 6 לפסק הדין).

62. בענייננו, מהסקירה שהובאה לעיל עולה כי ישנה פרקטיקה, אשר אף ניתן לקבוע כי הפכה לנוהג (שהוא "דרך התנהגות רווחת ומקובלת", ראו עניין התנועה לאיכות השלטון), לפיו נוהגות ממשלות ישראל להביא לאישור הכנסת הסכמים בעלי חשיבות מדינית או חשיבות מיוחדת. יחד עם זאת, ככל הנראה בשל העדר נורמה מחייבת לעניין זה, לעיתים נהגה הממשלה להביא את ההסכמים לאישור הכנסת לפני חתימתם (למשל בהסכמי השלום עם מצרים וירדן) ולעיתים לאחר חתימתם (כך בהסכם עזה ויריחו, הסכם הביניים והסכם וואי עם הרשות הפלסטינית), ולעיתים בחרה שלא להביא הסכמים בינלאומיים בעלי אופי מדיני או חשיבות אחרת לאישורה של הכנסת כלל. לפיכך, על אף קיומו של נוהג, היעדרה של פרקטיקה עקבית ואחידה מצד ממשלות ישראל מלמדת כי לא התקיימה בעניין זה "תודעת חיוב", ובפועל הממשלה ראתה עצמה רשאית לסטות מנוהג זה. לאמור יש להוסיף, כי מחוות דעת מרכזיות שניתנו במהלך השנים על ידי היועץ המשפטי לממשלה ולכנסת, עולה כי נוהג זה אינו נתפס כנורמה מחייבת, על אף שצוין כי ראוי לנהוג לפיו.⁷ גם בכך יש כדי ללמד כי לא התגבשה בענייננו תודעת חיוב.

63. ביחס לרציונל המבסס את הפרקטיקה, על פי הפסיקה במרכז מבחן זה עומדת השאלה "האם הנוהג טוב?", ולכך ביקש כב' השופט הנדל להוסיף כי "מטרת המבחן היא לבדוק את התאמת הרציונאל שבבסיס המנהג החוקתי לעיקרי המשטר החוקתי" (עניין אבירם, פס' 10).

עמדנו היא כי הנוהג לפיו נהגו ממשלות ישראל אשר הביאו הסכמים בעלי חשיבות מיוחדת לאישור הכנסת הוא ראוי ותואם את עיקרי המשטר החוקתי, שכן יסודו במאפיין שיטת משטרנו לפיו הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת (ראו סעיף 3 לחוק-יסוד: הממשלה). הנוהג מאפשר מתן ביטוי לכנסת - כבית הנבחרים אשר מכוח אמונו מכהנת הממשלה - בתהליך קבלת התחייבויות בינלאומיות משמעותיות על ידי המדינה ומאפשר לכנסת להגשים את תפקידה כמפקחת על פעילות הממשלה באופן המיטבי ביותר. על תכלית זו ניתן ללמוד גם מחוק-יסוד: משאל עם, ממנו ניתן להסיק בדבר תפיסת המחוקק לפיה **מידת חשיבותו של ההסכם הבינלאומי מחייבת מעורבות משמעותית יותר מצד הכנסת**. שכן, בניגוד לענייני פנים בהם עומדים לרשות הכנסת כלים לביטול החלטות הממשלה, בתחום של ניהול ענייני החוץ עומדים לרשות הכנסת כלים מעטים, אם בכלל, שכן על פי הדין הנוהג משעה שממשלת ישראל חתמה ואישרה אמנה, זו מחייבת את ישראל במשפט הבינלאומי (ראו: עניין קמיראר, בעמ' 97). כמו כן, אישור הכנסת מעניק לגיטימציה מוגברת להסכמים בינלאומיים, במיוחד כאשר אלו בעלי חשיבות מיוחדת או שנויים במחלוקת ציבורית (לעניין היתרונות שבאישור אמנות והסכמים בינלאומיים על ידי הכנסת, ראו: שמעון שטרית "תפקיד הכנסת בכריתת אמנות" הפרקליט לו 349, 351-352 (התשמ"ו); תומר ברודי וגיל-עד נועם "על מעורבותו המעשית של המחוקק בכריתת אמנות בין-לאומיות: כיצד הכנסת נוהגת, וכיצד תנהג? משפט ועסקים ט, 175-245, (2008)).

⁷ חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה לשעבר, מיכאל בן-יאר, מיום 23.10.1994 לעניין הבאת הסכם העקרונות עם ירדן מיולי 1994 לאישור הכנסת; חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה לשעבר, מני מזוז, מיום 6.7.2005 בעניין אישור הכנסת להסכם פריסת כוחות מצריים באזור ציר פילדלפי; חוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת לשעבר, איל נון, מיום 13.2.2011 בעניין הצורך באישור הכנסת להסכם תגבור כוחות הצבא המצרי.

64. בהינתן מבחנים אלו, נראה כי הפרקטיקה לפיה הממשלה הביאה הסכמים בעלי חשיבות לאישורה של הכנסת הפכה לנוהג, אך זה לא התגבש בתורו לכדי מנהג חוקתי (וכאמור, שאלת תוקפו של המנהג המחייב טרם הוכרעה בשיטתנו המשפטית).

על דברים אלו עמד גם היועץ המשפטי לכנסת לשעבר, עוה"ד איל ינון, עוד בחוות דעתו משנת 2011, אשר ניתנה בעקבות פניית יו"ר הכנסת דאז, חה"כ ראובן (רובי) ריבלין, בשאלה האם החלטת שר הביטחון לאשר, לתקופה מוגבלת, את תגבור כוחות הצבא המצרי בסיני, שלא בהתאם להסכם בין ישראל לבין מצרים, מצריכה את אישור הכנסת. במסגרת חוות הדעת נסקרה הפרקטיקה הנוהגת בעניין זה. בתום הסקירה הגיע היועץ המשפטי לכנסת למסקנה לפיה: **"על פי המצב המשפטי הנוהג כיום אין כל דבר חקיקה המחייב את הממשלה להביא הסכמים בינלאומיים חשובים לאישור הכנסת (למעט הסכמים הכרוכים בויתור על שטחים משטחי מדינת ישראל). לפיכך, ספק רב אם הפרקטיקה שנוצרה, הראויה בפני כשלעצמה, להביא הסכמים חשובים לאישור הכנסת, הינה אכיפה מבחינה משפטית"**.

העתק חוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת מיום 13.2.2011 מצורף ומסומן **מש/7**.

65. **סיכומה של נקודה זו: על אף העדר קיומו של מנהג חוקתי בסוגיה, דומה כי אין חולק שבבסיס הנוהג תכלית ראויה, עליה עמדנו לעיל. לפיכך, למרות היעדר חובה שבדין, עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא כי ראוי שהסכמים בינלאומיים בעלי חשיבות מדינית או חשיבות מיוחדת יובאו לאישורה של הכנסת.**

ג.2.3. אישור הסכמים בעלי חשיבות מיוחדת על-ידי הכנסת בתקופת בחירות

66. **האם המסקנה האמורה משתנה בתקופת בחירות? בנסיבות בהן ממשלה יוצאת מבקשת לאשר הסכם בינלאומי בעל חשיבות בתוך תקופת הבחירות, עולה השאלה האם במישור הסבירות, בראי דיני הבחירות, על הממשלה להביא הסכמים בעלי חשיבות לאישורה של הכנסת.**

67. סוגיה דומה נדונה בפסק הדין בעניין **וייס**, בו כזכור דחה בית המשפט טענות בדבר מנהג חוקתי המחייב את אישורה של הכנסת מראש להסכמים מדיניים. עיקר פסק הדין בעניין **וייס** עסק בשאלת **סבירות** החלטתה של הממשלה היוצאת לנהל משא ומתן מדיני בתקופת בחירות – זאת להבדיל מענייננו העוסק באישורו של הסכם בינלאומי. בפסק הדין נקבע כי נוכח מאפייניה של הממשלה היוצאת עליה לנהוג ב"איפוק הראוי", וככל שמתקרב מועד הבחירות מתחם הסבירות של פעילותה נעשה צר יותר. כן נקבע כי הממשלה מוסמכת לנהל את מדיניות החוץ והביטחון של המדינה, וכי הפיקוח על מדיניותה הוא עניין מובהק לכנסת (אשר לא התפזרה, שכן פסק הדין עסק בנסיבות בהן הממשלה היוצאת נוצרה בעקבות התפטרות של ראש הממשלה). על כן, ולאחר איזון השיקולים השונים נדחתה העתירה בדעת הרוב ונקבע כי הממשלה רשאית בנסיבות העניין להמשיך **בניהול המשא ומתן המדיני**, תוך שהודגש כי דחיית העתירה מבוססת גם על הצהרת היועץ המשפטי לממשלה לפיה ככל שהמשא ומתן **יבשיל לכדי הסכם**, ההסכם יותנה כתנאי לכניסת תוקפו באישורה של הכנסת. וכך נקבע בפסק דינו של כב' הנשיא ברק:

"מסקנתנו הינה אפוא כי בגדרי העתירות שלפנינו, ועל-פי מכלול הנתונים שהוצגו בפנינו, הביקורת על האיזון בין הצורך באיפוק ובריסון לבין הצורך בעשייה היא בידיה של הכנסת. מסקנה זו מבוססת, בין השאר, על הצהרתו של היועץ המשפטי לממשלה, כי אם ייחתם הסכם כלשהו בין נציגי הממשלה היוצאת לבין נציגי הרשות הפלסטינית, ייקבע בהסכם עצמו, כי תנאי לתוקפו של ההסכם במישור הבין-לאומי הוא שההסכם יקבל את האישורים הנדרשים על-פי הדין הפנימי, ובכלל זה שהוא יאושר על-ידי הממשלה ועל-ידי הכנסת". (פס' 16).

ציון, כי בדעת המיעוט, ציון כב' השופט טירקל כי אכן ככלל הפיקוח על הממשלה נתון בידי הכנסת, אולם בנסיבות המקרה אין בידיה של הכנסת כלים כדי לממש את סמכות הביקורת שלה, ועל כן ישנה הצדקה להתערבותו של בית המשפט בעניין.

68. סוגיה זו נדונה גם בבג"ץ 9202/08 **לבנת נ' ראש הממשלה** (4.12.2008) (להלן: **עניין לבנת**). עתירה זו העלתה את השאלה האם ממשלה יוצאת רשאית לנהל משא ומתן מדיני עם סוריה והרשות הפלסטינית בתקופת הבחירות. נפסק כי אין מקום לסטות מההלכה שנקבע בעניין **וייס**, לפיה בהעדר מגבלה פורמאלית או מנהג חוקתי רלוונטי – ממשלה יוצאת אינה מוגבלת לביצוע פעולות שוטפות בלבד. אולם, ציון כי ישנו שוני בין ממשלה יוצאת לממשלה המכהנת כרגיל שכן מתחם הסבירות לבחינת פעולותיה של הממשלה היוצאת צר יותר. כן נקבע כי ככלל הביקורת על פעילות הממשלה היוצאת בתחום יחסי החוץ והביטחון צריכה להיעשות בכנסת. בפסק הדין ציון, כי על פי חוק החלטות הממשלה בנוגע לשינוי במעמדן של רמת הגולן או של ירושלים יחייבו ממילא את אישור הכנסת ברוב חבריה וזאת בהתאם להוראות סעיף 2 לחוק סדרי השלטון והמשפט וסעיפים 7-5 לחוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל.

69. על כן, מפסיקת בית המשפט הנכבד בעניין **וייס** ובעניין **לבנת** עולה כי ממשלה יוצאת, אשר אינה נהנית עוד מאמונה של הכנסת וסובלת מלגיטימציה דמוקרטית חלשה, מחויבת באיפוק וריסון בהפעלת סמכויותיה גם בתחום ניהול מדיניות יחסי החוץ.

דברים דומים על מרחב פעילותה של הממשלה היוצאת נקבעו אך לאחרונה בבג"ץ 5403/22 **לביא, זכויות אזרח, מינהל תקין ועידוד ההתיישבות נ' ראש הממשלה** (22.9.2022):

"בהלכה הפסוקה נקבע, כי מרחב פעולתה של ממשלה שכזו, ואופן הפעלת סמכויותיה – שונים משל ממשלה רגילה. 'כלל האצבע' הוא, כי פעולות לשימור ויציבות – כן; פעולות בלתי-חיוניות – לא. זאת, שכן את כוחה שואבת הממשלה מן האמון שניתן לה על-ידי הכנסת, בעוד שממשלה יוצאת, על אחת כמה וכמה ממשלת מעבר, אינה נהנית עוד מאמון שכזה, והיא פועלת, הלכה למעשה, בגרעון דמוקרטי, ללא מנדט מהעם. קיים גם חשש מפני 'כלכלת בחירות', אולי אף 'מחטפים'; אם לצורך השגת יתרון פוליטי לא הוגן, שישרת את המפלגות החברות בממשלה היוצאת, אם במטרה לכבול את שיקול הדעת של הממשלה העתידית, זו שתקום לאחר הבחירות" (פס' 1 לפסק דינו של כב' השופט סולברג; ההדגשה במקור).

70. נוכח מאפייניה של הממשלה היוצאת, סבורה היועצת המשפטית לכנסת כי ישנה חשיבות יתרה בזמן בחירות בקיום פיקוח פרלמנטרי על מהלכים משמעותיים בהם מעוניינת הממשלה היוצאת לנקוט. הסכמים בינלאומיים כובלים במידה רבה את שיקול דעת הממשלה הבאה, ולכן בנסיבות בהן ממשלה אשר אינה נהנית עוד מאמון הכנסת מבקשת לאשר הסכם בו נלקחות התחייבויות

בינלאומיות משמעותיות, ראוי כי יתאפשר פיקוח פרלמנטרי על פעולות הממשלה בדמות אישור ההסכם על ידי הכנסת.

נראה כי מטעמים אלו הביא בית המשפט הנכבד בעניין **וייס** בין שיקוליו את הצהרת היועץ המשפטי לממשלה לפיה ככל שהמשא ומתן יבשיל לכדי הסכם, ייקבע בהסכם כי תנאי לתוקפו הוא קבלת אישורה של הכנסת. גם בעניין **לבנת**, על אף שבית המשפט לא פירש את הלכת **וייס** כנשענת על התניית ההסכם באישור הכנסת, צוין כי ככל שהמשא ומתן יבשיל לכדי הסכמות הכוללת ויתור על שטח ריבוני, יידרש אישורה של הכנסת.

71. יטען הטוען כי בהנחת ההסכם על שולחן הכנסת לפי סעיף 10(א) לתקנון יש כדי לאפשר פיקוח פרלמנטרי מספק על מדיניותה של הממשלה. אכן, כאשר הכנסת פועלת בזמן שגרה עומדים לרשות חברי הכנסת כלים פרלמנטריים שונים בהם ניתן לעשות שימוש בזמן תקופת ההנחה. אף על פי כן, כאמור, בהסכמים בעלי חשיבות מיוחדת לא הסתפקו הממשלות ככלל בכלים אלו ונהגו להביא הסכמים מסוג זה לאישורה של הכנסת (בין אם מראש ובין אם בדיעבד). כאמור נוהג ראוי זה בעל חשיבות יתרה בתקופת בחירות, ועל כן נכון כי ממשלה יוצאת תבכר את אישורו של הסכם בעל חשיבות מיוחדת על ידי הכנסת על פני הנחתו על שולחן הכנסת.

72. לאמור יש להוסיף, כי **בתקופת פגרה** מליאת הכנסת אינה מתכנסת כבעניין שבשגרה וכן ועדות הכנסת מתכנסות אף הן במתכונת מצומצמת באותה התקופה (ראו למשל, סעיף 112 לתקנון הכנסת). הדברים אמורים ביתר שאת **בתקופת פגרת בחירות**, לגביה קיימות מגבלות מיוחדות לגבי פעילות הכנסת וקידום חקיקה, נוכח הרגישות המיוחדת של תקופה זו.

לפיכך, **הכלים הפרלמנטריים העומדים לרשות חברי הכנסת מצומצמים יותר בזמן פגרה ובייחוד בזמן פגרת הבחירות**. על כן, ככלל, סבורה היועצת המשפטית לכנסת כי בתקופה פגרה ישנה חשיבות יתרה להבאתם של הסכמים לאישורה של הכנסת, והאמור נכון ביתר שאת בזמן פגרת בחירות. שכן ממשלה יוצאת משוחררת מ"הסנקציה הפרלמנטרית" בדמות הפלתה בהצבעת אי-אמון; לא ניתן לקדם חקיקה של הכנסת, שכן בתקופת הפגרה ועל פי החלטת ועדת הכנסת חקיקה מקודמת רק לבקשת הממשלה (להבדיל ממצב הדברים בעניין **וייס**, שם כאמור הכנסת לא התפזרה והמשיכה לכהן, מאחר שממשלת המעבר נוצרה בעקבות התפטרות של ראש הממשלה); ודומה כי מנגנוני הביקורת הנוספים של הכנסת, אשר ועדותיה ככלל אינן מתכנסות במהלך תקופת פגרה, אינם אפקטיביים כלעומת זמנים בהם פועלת הכנסת בשגרה (ראו והשוו: בג"ץ 7510/19 **אור-הכהן נ' ראש הממשלה**, פס' 14 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות (9.1.2020)).

73. **סיכומה של נקודה זו: לאור העובדה שממשלה יוצאת אינה נהנית עוד מאמון הכנסת ומאחר שלחברי הכנסת עומדים כלים פרלמנטריים מצומצמים לצורך פיקוח על הממשלה בתקופת בחירות, ישנו משנה חשיבות לנוהג לפיו יש להביא הסכמים בינלאומיים בעלי חשיבות לאישורה של הכנסת.**

74. **באשר לענייננו**, ממאפייני ההסכם, נראה כי מדובר בהסכם בינלאומי חשוב. ההסכם עוסק בהסדרת גבול ימי עם מדינת אויב עימה אין למדינת ישראל יחסים בינלאומיים רשמיים, ועל כן

הוא בעל משמעויות מדיניות וביטחוניות; הוא כרוך בחזרה מתביעה קודמת של ישראל בדבר גבולה הימי; והוא בעל פוטנציאל לוותר על זכויות כלכליות ששווין אינו ידוע. הדברים עולים גם מחוות דעת המשנים (עמ' 8-9), ועל כן נראה כי אין חולק שההסכם מושא העתירה הוא "בעל חשיבות מיוחדת", אשר בהתאם לנוהג האמור – ראוי להביאו לאישורה של הכנסת.

75. ממשלת ישראל החליטה ביום 12.10.2022 שלא להביא את ההסכם לאישורה של הכנסת בהתאם לסעיף 10(ה) לתקנון הממשלה, וחלף זאת לפעול בהתאם לסעיף 10(א) לתקנון הממשלה ולהניח את ההסכם על שולחן הכנסת למשך 14 ימים טרם אישורו, כך שתוכל לאשרו ימים ספורים לפני מועד הבחירות.

76. כפי שצוין בפתח הדברים, שאלת סבירותה של החלטת הממשלה אינה מונחת לפתח הייעוץ המשפטי לכנסת, ואף אין בידינו הטעמים העומדים בבסיס החלטה זו. על כן, מבחינה מוסדית אין בכוונתנו להביע עמדה לגופה של שאלה זו. יחד עם זאת, כאמור, בעת בחינת סבירותה של החלטת הממשלה, אנו סבורים כי יש ליתן משקל לנוהג אשר השתרש זה מכבר, לפיו הסכמים בעלי חשיבות מובאים לאישורה של הכנסת, ויש להביאו בבחינת כלל השיקולים הדרושים לעניין (ראו והשוו לפסק דינה של כב' השופטת ברק-ארז בעניין **התנועה לאיכות השלטון**, בפס' 5).

77. לבסוף, נבקש לציין כי על אף המגבלות הקיימות על עבודת הכנסת בתקופת פגרת בחירות, עתידים כאמור להתקיים בעניינו של ההסכם מושא העתירה שני דיונים בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ודיון נוסף בוועדת המשנה שלה לענייני מודיעין.

מובן כי אין בדיוני ועדת החוץ והביטחון כדי להחליף את אישורה של הכנסת להסכם, אך יש בהם כדי לאפשר לחברי הכנסת שישתתפו בדיון בוועדה (וכאמור, הוועדה מקיימת גם דיון פתוח לכלל חברי הכנסת) להיחשף לפרטיו המלאים ולעמדות גורמי המקצוע ביחס אליו; וכן לאפשר לחברי ועדת המשנה לענייני מודיעין להיחשף למידע המסווג הנוגע להסכם. בהמשך לכך, יוכלו חברי הכנסת אשר ישתתפו בדיונים להציג את הערותיהם במהלך הדיונים וכן יוכלו להעביר הערותיהם בכתב לידיעת הממשלה, באופן אשר יאפשר לה לדון בהן עובר לאישורה את ההסכם, כאמור בתקנון עבודת הממשלה.

כן יצוין, כי נכון למועד זה לא הוגשה בקשה להצעה לסדר בחתימת 25 חברי הכנסת בהתאם לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת וסעיף 21 לתקנון הכנסת. בכוונת יושב ראש הכנסת לאפשר שימוש מיטבי וראוי בכלים הפרלמנטריים העומדים לרשות חברי הכנסת במסגרת תקופת ההנחה.

ד. סוף דבר

78. באשר לתחולתו של חוק-יסוד: משאל עם בענייננו, עסקינן בשאלת יישום הדין הנטועה במאפיינים העובדתיים של השטח מושא ההסכם. בהתאם לפסיקה, השאלה האם שטח מסוים נכלל בגבולות המדינה היא שאלה עובדתית המצויה לפתח הממשלה, כאשר אין בידי הייעוץ המשפטי של הכנסת הכלים והנתונים לצורך הכרעה עובדתית זו. על כן, בהינתן התשתית העובדתית שהוצגה בחוות דעת המשנים, סבורה היועצת המשפטית לכנסת כי פרשנות הממשלה לפיה ההסכם לא כולל ויתור על שטח ש"המשפט, השיפוט והמינהל" של מדינת ישראל חלים בו, ובהתאם לכך לא חלות הוראות

חוק-יסוד: משאל עם על ההסכם, היא פרשנות אפשרית העולה בקנה אחד עם ההיסטוריה החקיקתית של חוק-היסוד.

79. באשר להחלטת הממשלה להניח את ההסכם על שולחן הכנסת בהתאם לסעיף 10(א) לתקנון, חלף הבאתו לאישור הכנסת, עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא כי ראוי ונכון, ככלל, כי הסכמים בעלי חשיבות מיוחדת יובאו לאישורה של הכנסת בהתאם לנוהג שהתגבש זה מכבר. עמדה זו נכונה ביתר שאת כאשר עסקינן בתקופת פגרה, ובפרט בתקופת בחירות בה הממשלה אינה מכהנת עוד מכוח אמונה של הכנסת. על כן, ומבלי לחוות עמדה ביחס לסבירות החלטת הממשלה בענייננו, עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא כי יש להביא את הנוהג האמור במכלול השיקולים הדרושים להכרעה בעתירות שבפנינו.

היום: 19 באוקטובר 2022
כ"ד בתשרי, התשפ"ג



ענת גולדשטיין, עו"ד

ממונה (בפועל) על ייצוג הכנסת בערכאות

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק מכתבו של יושב ראש הכנסת מיום 11.10.2022	3
2	העתק פניית הממשלה, אשר צורפה למכתבו של יושב ראש הכנסת	5
3	העתק פרוטוקול מליאת הכנסת מיום 12.10.2022	7
4	העתק הזימון לדיון בוועדת החוץ והביטחון ליום 19.10.2022	10
5	העתק מסמך הכנה לדיון מטעם הייעוץ המשפטי לוועדת החוץ והביטחון בנושא "סקירת ההסכם הימי בין ישראל ללבנון" מיום 18.10.2022	12
6	העתק פרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 29.6.1983	31
7	העתק חוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת מיום 13.2.2011	36

נספח 1

**העתק מכתבו של יושב ראש הכנסת
מיום 11.10.2022**

עמ' 3



יושב - ראש הכנסת
Speaker of the Knesset

ט"ז בתשרי התשפ"ג
 11 באוקטובר 2022

לכבוד
חברי הכנסת

שלום רב,

הנדון: כינוס הכנסת לצורך הנחת הסכם תיחום הגבול הימי הצפוני

בעקבות בקשת הממשלה לפי סעיף 9(ב) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (מצ"ב), לאור חשיבות ודחיפות העניין ובמטרה לאפשר לחברי הכנסת לעיין בפרטי ההסכם שבנדון, אבקש להודיעכם כי בכפוף לאישור החלטת הממשלה האמורה בבקשה, בכוונתי לכנס את הכנסת לשם הנחת ההסכם האמור על שולחן הכנסת **מחר, יום רביעי, ט"ז בתשרי התשפ"ג - 12 באוקטובר 2022, בשעה 18:00.**

במקביל להנחת ההסכם על שולחן הכנסת, יועבר עותק של ההסכם לחברי הכנסת באמצעות דוא"ל.

בברכה,

חה"כ מיקי לוי
 יושב ראש הכנסת

העתקים:

חה"כ יאיר לפיד, ראש הממשלה ושר החוץ

חה"כ נפתלי בנט, ראש הממשלה החליפי

מר זאב אלקין, השר המקשר בין הממשלה לבין הכנסת

חה"כ בועז טופורובסקי, יושב ראש הקואליציה

מר גיל סגל, מנכ"ל הכנסת

עו"ד דן מרזוק, מזכיר הכנסת

עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת

נספח 2

**העתק פניית הממשלה, אשר צורפה
למכתבו של יושב ראש הכנסת**

עמ' 5



מזכיר הממשלה

ירושלים, ט"ז בתשרי התשפ"ג
11 אוקטובר 2022

לכבוד
חבר הכנסת מיקי לוי
יושב-ראש הכנסת
הכנסת

מכובדי היושב ראש,

בהתאם לסעיף 9(ב) בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 ולסעיף 21(ה) בתקנון הכנסת, מבקשת הממשלה לכנס את הכנסת בתקופת פגרה לשם הנחת הסכם תיחום הגבול הימי הצפוני בפני חברי הכנסת, וזאת בכפוף להחלטת הממשלה שתתקבל בישיבתה מחר 12.10.2022, בדבר הבאת ההסכם לידיעת הכנסת או לאישורה.

בברכה,

שלום שלמה
מזכיר הממשלה

העתק: ראש הממשלה ושר החוץ
ראש הממשלה החליפי
השר המקשר בין הממשלה לבין הכנסת
יושב ראש הקואליציה
מזכיר הכנסת
יועצת ראש הממשלה לקשר עם הכנסת

נספח 3

**העתק פרוטוקול מליאת הכנסת
מיום 12.10.2022**

עמ' 7

הישיבה המאה-וחמישים-וארבע של הכנסת העשרים-וארבע

יום רביעי, י"ז בתשרי התשפ"ג (12 באוקטובר 2022)

ירושלים, הכנסת, שעה 19:00

מסמכים שהונחו על שולחן הכנסת

היו"ר מיקי לוי:

ערב טוב, היום יום רביעי, י"ז בתשרי התשפ"ג, 12 באוקטובר 2022, אני מתכבד לפתוח את מליאת הכנסת. יש לי לומר מספר דברים טרם העברת זכות הדיבור למזכיר הכנסת.

כנסת נכבדה, לאור בקשה שהגיעה ממזכירות הממשלה, ולאור חשיבות הסכם הגבול הימי ההיסטורי בין ישראל ללבנון, ביקשתי לכנס את המליאה בהקדם האפשרי, כדי לאפשר לחברי הכנסת לקבל לידיהם את פרטי ההסכם שהונח על שולחן הכנסת. ברגע שהממשלה דנה בהסכם אין שום סיבה לדחות את הנחתו על שולחן הכנסת בפני חברי הכנסת. אני מודה לעובדי הכנסת שנמצאים פה בהתראה קצרה כל כך במהלך הפגרה. תודה רבה לכם.

בתקופה האחרונה סיירתי בראש הנקרה ולאורך גבול הצפון. קיבלתי סקירות ביטחוניות מגורמי הביטחון, למדתי את פרטי המחלוקת והבנתי את חשיבות ונחיצות ההסכם. במהלך ביקורי המדיני בפריז גם הבהרתי למארחי באסיפה הלאומית ובסנאט הצרפתי את חשיבות ההגעה להסכם, והתרעתי בפניהם על הסכנה שחיזבאללה מציב לשקט באזור ולמדינת לבנון. הבהרתי גם שללא ההסכם ישראל תזרים גז מכריש ברגע שיהיה פעיל, ואם חיזבאללה ינסה לפגוע בו ישראל תגיב בעוצמה. אני שמח שצרפת וארצות הברית סייעו להגעה להסכם החשוב הזה, ששומר על האינטרסים הביטחוניים והכלכליים של מדינת ישראל. תודה רבה. הודעה למזכיר הכנסת.

מזכיר הכנסת דן מרזוק:

ברשות יושב-ראש הכנסת אבקש להודיעכם, כי הונח היום על שולחן הכנסת הסכם תיחום הגבול הימי הצפוני. תודה.

היו"ר מיקי לוי:

תודה רבה למזכיר הכנסת.

תמה הישיבה. ישיבה זו נעולה. תודה רבה.

הישיבה ננעלה בשעה 19:03.

נספח 4

**העתק הזימון לדיון בוועדת החוץ
והביטחון ליום 19.10.2022**

עמ' 10



הכנסת ועדת החוץ והביטחון

סימוכין: 2020-213671
ירושלים, כ' תשרי, תשפ"ג
15 אוקטובר, 2022

לכבוד

גב' שחר שמעיה – לשכת עוזרת שר הביטחון
רס"ן ירדן טבעון – רל"שית מזכ"צ רה"מ
גב' נעה גנוסר – יועצת למנכ"ל משרד החוץ
גב' מירי גל – לשכת מנכ"ל משרד האנרגיה
גב' חדוה בר – מתאמת קשר כנסת משרד המשפטים
מר גל בן חיים – רל"ש ראש המל"ל

שלום רב,

הנדון: זימון לדיון מליאת הוועדה בנושא ההסכם הימי בין ישראל ללבנון 19.10.2022

ועדת החוץ והביטחון, בראשות חה"כ רם בן ברק, תקיים דיונים בנושא ההסכם הימי בין ישראל ללבנון, **ביום רביעי, ה- 19 באוקטובר 2022**, בחדר הוועדה:

14:00-16:00 מליאה חסויה – בהשתתפות חברי הוועדה וממלאי המקום הקבועים בלבד.

16:00-18:00 ישיבה פתוחה לכל חברי הכנסת – מוזמנים [להרשמה](#) חוקרים ומכוני מחקר רלוונטיים לנושא.

הדיונים יתקיימו בהשתתפות נציגים בכירים של המל"ל, משרד החוץ, משרד הביטחון, צה"ל, מוסד, משרד האנרגיה ומשרד המשפטים אשר מתבקשים להישאר לשני הדיונים.

בברכה,

ועדת החוץ והביטחון

העתק:

חה"כ רם בן ברק, יו"ר הוועדה
חברי מליאת ועדת החוץ והביטחון
רל"ש ראש המוסד
רס"ן בני בכר, ע' כמ"צ מפ"ע

נספח 5

העתק מסמך הכנה לדיון מטעם
הייעוץ המשפטי לוועדת החוץ
והביטחון בנושא "סקירת ההסכם
הימי בין ישראל ללבנון" מיום

18.10.2022

עמ' 12



הכנסת הלשכה המשפטית

היועצת המשפטית לוועדת החוץ והביטחון

ירושלים, כ"ג בתשרי התשפ"ג
18 באוקטובר 2022

לכבוד
חברי ועדת החוץ והביטחון
נכבדי,

הנדון: סקירת ההסכם הימי בין ישראל ולבנון

1. ביום כ"ג בתשרי התשפ"ג (19.10.22) אמורות להתקיים מספר ישיבות בוועדת החוץ והביטחון בנושא ההסכם הימי בין ישראל ולבנון. לקראת ישיבה זו הריני להביא בפניכם רקע ותמצית של ההסכם וטבלה המפרטת הסכמים בעלי חשיבות מיוחדת עם ירדן, לבנון, מצרים, סוריה והרשות הפלסטינית, שאושרו בכנסת או שלא הובאו בפניה. לסקירה זו מצורף גם ההסכם בעברית.

2. רקע לחתימת ההסכם הימי:

א. קו הגבול הימי בין ישראל ובין לבנון מעולם לא הוסדר. כתוצאה מכך, לאורך תקופה ארוכה השטח הימי בין מדינות אלה היה שרוי במחלוקת בין הצדדים.

ב. במהלך שנת 2010 הפקידה לבנון באו"ם, באופן חד צדדי, קואורדינטות ימיות המגדירות את תביעתה לשטחים ימיים ("קו 23"). בעקבות הפקדת הקואורדינטות האמורה ("קו 23"), התקבלה החלטה מס' 3452 של ממשלת ישראל בעניין "קביעת קו התיחום הימי הצפוני של מימי החופין והאזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל בים התיכון". על בסיס החלטה זו, הופקדו באו"ם בתאריך 12.7.2011 קואורדינטות ימיות המהוות את תביעתה של מדינת ישראל לשטח הימי הצפוני שלה ("קו 1").

ג. קווי התיחום הסותרים יצרו חפיפה ומעין "מובלעת" של כ-860 קמ"ר שמצויה במחלוקת בין הצדדים, מתוכה כ-850 קמ"ר מצויים בשטח המהווה "מים כלכליים". בנוסף, בשטח זה נמצא מאגר גז חוצה גבולות, המשתרע משטח המים הכלכליים של ישראל, עובר בשטח המחלוקת ומסתיים בצד הלבנוני. מכיוון שטרם בוצע חיפוש במאגר זה, לא ניתן לומר בוודאות, בעת הנוכחית, מה כמויות הגז הקיימות במאגר, ומה חלוקת הכמויות משני צדי הגבול. עם זאת, כבר כיום קיים מפעיל בשטח הלבנוני של מאגר הגז האמור (בלוק 9), בדמות קונסורציום של חברות בינלאומיות שעוסקות בתחום האנרגיה.

ג. כפי שיפורט, ההסכם הימי בין ישראל ובין לבנון (להלן – ההסכם הימי) מהווה תוצר של משא ומתן ממושך בין הצדדים, שבמסגרתו ישראל ולבנון הגיעו להסכמה על סוף הסכסוך ביחס לשטח הימי שבמחלוקת והסדרת פיתוחו של מאגר הגז חוצה הגבולות.

3. הוראות ההסכם הימי :

א. ההסכם הינו מתווה מוצע שמעוגן במכתבים זהים של ארה"ב ללבנון ולישראל (להלן – ההסכם). במסגרת מכתבים אלה כל אחד מבין הצדדים מאשר כי הוא מסכים לאמור במכתבים (נספח ג להסכם) ובהמשך שתי המדינות גם יידרשו להפקיד נוסח מוסכם של קואורדינטות זהות באו"ם (נספחים א ו-ב להסכם). כניסתו לתוקף של ההסכם תהיה עם קבלת הודעה מארה"ב כי שני הצדדים אישרו במכתב את התנאים המופיעים במכתבים (נספח ד להסכם).

ב. בהתאם למכתבים אלה, הנושאים המרכזיים שבהם ההסכם עוסק הם כדלקמן :

(1) **הסדרת הגבול הימי :** חלק זה של ההסכם כולל את ההסדרה של שלושה אזורים ימיים : (תיאור האזורים שלהלן, מתבסס על חוות הדעת של המשנים ליועצים המשפטיים לממשלה (להלן – המשנים)).

(א) **אזור 1 :** 5 הק"מ הראשונים של המים הסמוכים לחוף בהתאם ל"קו 1". שימור הסטאטוס קוו באזור בן 5 הק"מ הראשונים של המים הטריטוריאליים הסמוכים לחוף (כולל לאורך ובהתאם ל"קו המצופים"). (על פי חוק הפרשנות, התשמ"א-1981 הגדרת "ימי חופין" – רצועת ים פתוח לאורך חופי המדינה, ברוחב 12 מיילים ימיים מנקודת שפל המים שבחוף").

(ב) **אזור 2 :** מקצה אזור 1 ועד 12 מייל ימי מהחוף . קו התיחום באזור 2 ייקבע לפי קו 23 וביום כניסתו לתוקף של ההסכם תפקיד ישראל באו"ם קו תיחום לפי קו 23 שיחליף את ההפקדה הקודמת (קו 1). בחוות הדעת של המשנים מצוין כי "ההבדל בין קו 1 לבין קו 23 באישור זה נע לאורך 2 הקווים בין 100 מטרים לבין 500 מטרים (בממוצע 300 מטרים לאורך הקו), ובנוסף, לעמדתם, "במונחי עומק הים מדובר בהבדלים שאינם משמעותיים". כמו כן לטענתם, "התנהלות חיל הים בפועל בשטח מצומצם זה מתנהלת בעיקרה מדרום לקו 23".

(ג) **אזור 3 :** מקצה אזור 2 (קצה המים הטריטוריאליים) ועד קצה המים הכלכליים (עד קו התיחום המוסכם עם קפריסין).

בחוות דעתם של המשנים מצוין כי "ההסכם קובע כי הקו שיופקד באזור 3 של המים הכלכליים יהיה בהתאם לקו 23. כלל שטח המים הכלכליים הכלוא בין קו 1 לקו 23 משתרע על כ- 850 קמ"ר. בדומה לאזור 2, במסגרת ההסכם תסכים ישראל להפקיד באו"ם את הקואורדינטות התואמות את קו 23 כקו הגבול הימי באזור 3".

(2) **פתרון קבע ביחס לסכסוך הימי :** על בסיס ההסדר שתואר לעיל, הצדדים יסכימו כי ההסכם הימי מהווה פתרון קבוע והוגן (equitable and permanent) של הסכסוך הימי ביניהן (חלק 1ה. להסכם)

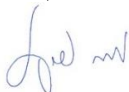
(3) **פיתוח מאגר הגז הקיים :** במסגרת ההסכם (חלק 2 להסכם) המדינות מכירות בכך שבשטח המחלוקת ישנו מאגר גז חוצה גבולות שההיתכנות המסחרית שלו לא ידועה כיום. מאגר זה עתיד להיות מפותח מהצד הלבנוני של קו הגבול, תוך התחייבות לרכישת הזכויות של ישראל במאגר בשטח המצוי מדרום לקו 23 (בלוק 72). בהתאם להסכם, ככל שיידרש קידוח בצד

הישראלי לשם ניצול המאגר, הדבר ייעשה בהסכמת הצדדים, כאשר ישראל מתחייבת שלא להימנע ממתן הסכמה באופן בלתי סביר ובהתאם למסגרת המשפטית הישראלית. כמו כן, ישראל תשופה בגין הזכויות הכלכליות שלה בשטחי המאגר הנמצאים דרומית לקו הגבול הימי. גובה השיפוי ייקבע בנפרד בהסכם עתידי בין ישראל ובין הקונסורציום של החברות המפעיל את המאגר בצד הלבנוני. היקף התמורה הכלכלית ייקבע בטרם פיתוח המאגר (כאמור, ההיקף אינו ידוע בעת הנוכחית). בנוסף, המפעיל בשטח הלבנוני יוכל גם לבצע פעולות חיפוש (אקספלורציה) גם בצד הישראלי בכפוף למסגרת המשפטית הישראלית.

- (4) **פיתוח מאגרים חוצי גבולות עתידיים** (חלק 3 להסכם): בין הצדדים קיימת הסכמה כי ככל שיתגלו מאגרים חוצי גבולות נוספים, הצדדים ימנעו מפיתוח חד צדדי של מאגרים אלה ויפנו לארה"ב על מנת שתתווך בין המדינות. פיתוח כאמור יהיה בכפוף להבנות שיושגו בין המדינות. לצורך זה הצדדים התחייבו להעביר מידע בדבר מאגרים כאמור לארה"ב והם מצפים כי גם מפעילים בעלי זכויות מקומיות מכל צד יעשו כן.
- (5) **יישוב מחלוקות ופרשנות** (חלק 4 להסכם): הצדדים מסכימים כי כל מחלוקת לגבי פרשנות ההסכם או יישומו תיפתר באמצעות תיווך של ארה"ב.

הצוות המשפטי לוועדה זמין לכל שאלה בעניין.

בברכה,



מירי פרנקל-שור, עו"ד

יש לי הכבוד לכתוב אליך בהקשר של המשא ומתן לתיחום הגבול הימי בין הרפובליקה של לבנון ומדינת ישראל (להלן: ביחד "הצדדים" ובנפרד "צד").

ב-29 בספטמבר 2020 שלחה ארצות הברית לשני הצדדים מכתב (נספח 1) אליו צירפה שש נקודות ששיקפו את הבנתה את תנאי המסגרת למשא ומתן כאמור, לרבות בקשת שני הצדדים מארצות הברית כי תשמש כמתווכת ומסייעת לתיחום הגבול הימי בין הצדדים, ולהבנה ההדדית של שני הצדדים כי "כאשר התיחום יוסכם סופית, הסכם הגבול הימי יופקד באומות המאוחדות".

בהמשך למכתב זה, נערכו מפגשים באירוח צוות משרד המתאם המיוחד של האו"ם ללבנון (UNSCOL) בנאקורה, ובנוסף על כך, ארצות הברית ערכה התייעצויות עוקבות עם כל צד. בעקבות דיונים אלה, הבנתה של ארצות הברית היא כי הצדדים מתכוונים להיפגש בעתיד הקרוב בנאקורה באירוח צוות UNSCOL במפגש בסיוע ארצות הברית. ארצות הברית מבינה גם כי [לבנון/ישראל] מוכנה לקבוע את הגבול הימי הקבוע שלה, ולמצוא פתרון קבוע והוגן לסכסוך הימי שלה עם [ישראל/לבנון], ובהתאם לכך מסכימה לתנאים הבאים ובלבד שהאמור להלן יתקבל גם על ידי [ישראל/לבנון]:

חלק 1

א. הצדדים מסכימים לקבוע קו גבול ימי ("הקו"). התיחום של הקו מורכב מהנקודות הבאות המתוארות על ידי נקודות הציון שלהלן. נקודות אלה, בדאטום WGS84, מחוברות בקווים גיאודזיים:

קו רוחב	קו אורך
33° 06' 34.15" צ	35° 02' 58.12" מז
33° 06' 52.73" צ	35° 02' 13.86" מז
33° 10' 19.33" צ	34° 52' 57.24" מז
33° 31' 51.17" צ	33° 46' 8.78" מז

ב. נקודות ציון אלה מגדירות את הגבול הימי כפי שהוסכם בין הצדדים עבור כל הנקודות בכיוון מהנקודה המזרחית ביותר של הקו, וללא פגיעה במעמדו של הגבול היבשתי. על מנת לא לפגוע במעמדו של הגבול היבשתי, הגבול הימי בכיוון היבשה מהנקודה המזרחית ביותר של הקו צפוי להיות מתוחם בהקשר של, או בהקדם לאחר, תיחום הגבול היבשתי על ידי הצדדים. עד למועד תיחום האזור, הצדדים מסכימים כי הסטטוס קוו בקרבת החוף, לרבות לאורך, וכפי שמוגדר על ידי, קו המצופים הנוכחי, יישמר כפי שהוא, בלתי מתוחם, על אף העמדות המשפטיות השונות של הצדדים באזור זה.

*[חילופי המכתבים ייעשו בשפה האנגלית, ולכן הנוסח בשפה האנגלית הוא הקובע]

ג. כל צד יגיש במקביל הודעה הכוללת את רשימת נקודות הציון הגיאוגרפיות לתיחום הקג"י המתואר בס"ק א' לחלק זה ("הודעות לאו"מ") בטופס המצורף עבור כל אחד מהצדדים (נספח א' ונספח ב') למזכיר הכללי של האומות המאוחדות ביום ההודעה של ארצות הברית המתוארת בחלק 4ב. הצדדים יודיעו לארצות הברית כאשר הגישו כל אחד את ההודעה לאו"מ.

ד. נקודות הציון המשתקפות בהודעות לאו"מ של כל צד בהתאמה הנזכרות בחלק 1(ג) יגברו על (i) נקודות הציון בהגשת ישראל לאומות המאוחדות מ-12 ביולי 2011 ביחס לנקודות המסומנות 34, 35 ו-1 בהגשה האמורה, ו-(ii) התרשים ונקודות הציון בהגשת לבנון לאומות המאוחדות מ-19 אוקטובר 2011 ביחס לנקודות המסומנות 20, 21, 22 ו-23 בהגשה האמורה. אף צד לא יגיש לאומות המאוחדות הגשה עתידית של תרשימים או נקודות ציון שאיננה עולה בקנה אחד עם הסכם זה (להלן: "ההסכם"), אלא אם כן הצדדים הסכימו הדדית על התוכן של הגשה כאמור.

ה. הצדדים מסכימים שהסכם זה, כולל כמתואר בחלק 1 (ב), קובע פתרון קבוע והוגן של הסכסוך הימי ביניהם.

חלק 2

א. הצדדים מבינים כי ישנו מבנה גיאולוגי העשוי להכיל פחמימנים אשר ההיתכנות המסחרית שלו לא ידועה כיום, שקיים לפחות חלקית באזור שהצדדים מבינים כי הוא בלוק 9 של לבנון, ולפחות חלקית באזור שהצדדים מבינים כי הוא בלוק 72 של ישראל, המכונה להלן "הפרוספקט".

ב. החיפוש והפיתוח של הפרוספקט יבוצעו בהתאם לנוהג המיטבי המקובל של תעשיית הנפט ביחס לשימור גז כדי למקסם הפקה יעילה באופן מרבי, בטיחות תפעולית והגנה על הסביבה, ויצייתו לחוקים ולתקנות בני ההחלה באזור.

ג. הצדדים מסכימים שהישות המשפטית הנוגעת בדבר שתחזיק בזכויות לבנוניות כלשהן לחיפוש ולפיתוח משאבי פחמימנים בבלוק 9 של לבנון ("מפעיל בלוק 9") תהיה מורכבת מתאגיד בינלאומי, אחד או יותר, בעל מוניטין שאינו כפוף לסנקציות בינלאומיות, שלא יפגע בהמשך הסיוע של ארצות הברית, ושאינם תאגידים ישראלים או לבנוניים. אמות מידה אלה יחולו גם על בחירה של כל ממשיך או מחליף של תאגידים אלה.

ד. הצדדים מבינים כי חיפוש בפרוספקט צפוי להתחיל מיד לאחר כניסת הסכם זה לתוקף. הצדדים מצפים שמפעיל בלוק 9 יחקור ויפתח את הפרוספקט. לשם כך, מפעיל בלוק 9 יצטרך לעבור דרך אזורים מסוימים מדרום לקג"י. ישראל לא תתנגד לפעילויות סבירות והכרחיות, כגון תמרוני ניווט, שמפעיל בלוק 9 מבצע מדרום לקג"י בקרבתו המיידית בביצוע החיפוש

*[חילופי המכתבים ייעשו בשפה האנגלית, ולכן הנוסח בשפה האנגלית הוא הקובע]

והפיתוח של הפרוספקט על ידי מפעיל בלוק 9, כל עוד פעילויות כאמור מתקיימות עם הודעה מוקדמת של מפעיל בלוק 9 לישראל.

ה. הצדדים מבינים כי ישראל ומפעיל בלוק 9 מקיימים דיונים בנפרד לקביעת היקף הזכויות הכלכליות של ישראל בפרוספקט. ישראל תקבל שיפוי ממפעיל בלוק 9 עבור זכויותיה בכל מרבץ פוטנציאלי בפרוספקט ולמטרה זו, ישראל ומפעיל בלוק 9 יחתמו על הסכם פיננסי לפני החלטת ההשקעה הסופית ("FID") של מפעיל בלוק 9. ישראל תעבוד עם מפעיל בלוק 9 בתום לב כדי להבטיח שהסכם זה ימומש תוך פרק זמן סביר. לבנון איננה אחראית לכל הסדר בין מפעיל בלוק 9 לישראל ואיננה צד לו. כל הסדר בין מפעיל בלוק 9 לישראל לא ישפיע על ההסכם של לבנון עם מפעיל בלוק 9 ועל מלוא החלק של הזכויות הכלכליות שלה בפרוספקט. הצדדים מבינים כי בכפוף לתחילת יישום ההסכם הפיננסי, הפרוספקט בשלמותו יפותח אז על ידי מפעיל בלוק 9 של לבנון באופן בלעדי עבור לבנון, בהתאם לתנאים של הסכם זה.

ו. בכפוף להסכם עם מפעיל בלוק 9, ישראל לא תממש זכויות כלשהן לפיתוח משאבי פחמימנים בפרוספקט וכן היא לא תתנגד ולא תנקוט פעולות המעכבות יתר על המידה פעילויות סבירות לקידום פיתוח הפרוספקט על ידי לבנון. ישראל לא תנצל כל מצבור או מרבץ של משאבי טבע, לרבות פחמימנים נוזליים, גז טבעי או מינרלים אחרים, המשתרעים מעבר לקג"י בפרוספקט.

ז. אם יש צורך בקידוח בפרוספקט מדרום לקג"י, הצדדים מצפים שמפעיל בלוק 9 יבקש את הסכמת הצדדים טרם הקידוח, וישראל לא תמנע הסכמה כאמור באופן בלתי סביר לקידוח שיבוצע בהתאם לתנאי הסכם זה.

חלק 3

א. אם יש זיהוי של מצבור או מרבץ יחידים אחרים של משאבי טבע, לרבות פחמימנים נוזליים, גז טבעי או מינרלים אחרים, המשתרעים מעבר לקג"י, להוציא את אלה שבפרוספקט, ואם על ידי פיתוח אותו מצבור או מרבץ צד אחד יגרום לגריעה, דילול או הפחתה של החלק מהמצבור או המרבץ שנמצא בצד הקג"י של הצד האחר, אז לפני פיתוח המצבור או המרבץ, הצדדים מתכוונים לבקש מארצות הברית שתסייע לצדדים (כולל מפעילים בעלי זכויות מקומיות הנוגעות בדבר לחיפוש ולפיתוח של משאבים), במטרה להגיע להבנה לגבי הקצאת זכויות והאופן שבו ניתן לחקור ולפתח את המצבור או המרבץ בצורה היעילה ביותר.

ב. כל צד ישתף נתונים על כל המשאבים חוצי קג"י, הידועים כעת ושיזוהו בהמשך, עם ארצות הברית, לרבות הציפיה מכל מפעיל הנוגע בדבר הפועל מכל צד של הקג"י לחלוק מידע מסוג זה עם ארצות הברית. הצדדים מבינים כי ארצות הברית מתכוונת לחלוק את הנתונים הללו עם הצדדים במהרה לאחר קבלתם.

*[חילופי המכתבים ייעשו בשפה האנגלית, ולכן הנוסח בשפה האנגלית הוא הקובע]

ג. אף אחד מהצדדים אינו מתכוון לתבוע כל מצבור או מרבץ יחידים אחרים של משאבי טבע, לרבות פחמימנים נוזליים, גז טבעי או מינרלים אחרים, הממוקמים בשלמותם בצד הקג"י של הצד האחר.

ד. הצדדים מבינים כי ממשלת ארצות הברית מתכוונת לעשות כמיטב מאמציה ויוזמותיה על מנת להקל על פעילות הנפט המיידיות, המהירות והרציפות של לבנון.

חלק 4

א. הצדדים מתכוונים ליישב כל חילוקי דעות הנוגעים לפרשנות ויישום הסכם זה באמצעות דיון בסיועה של ארצות הברית. הצדדים מבינים כי ארצות הברית מתכוונת להפעיל את מיטב מאמציה בעבודה עם הצדדים כדי לסייע בביסוס ובקיום של אווירה חיובית ובונה לניהול דיונים וליישוב מוצלח של חילוקי דעות כלשהם במהירות האפשרית.

ב. הסכם זה ייכנס לתוקף בתאריך שבו ממשלת ארצות הברית של אמריקה תשלח הודעה, המבוססת על הנוסח שבנספח ד' למכתב זה, שבה היא מאשרת כי כל צד הסכים לתנאים המפורטים לעיל.

אם האמור לעיל מקובל על ממשלת [לבנון/ישראל] כתנאים הסופיים המוסכמים בין הצדדים, ממשלת ארצות הברית מזמינה את ממשלת [לבנון/ישראל] למסור את הסכמתה לתנאים אלה בצורת תשובה רשמית בכתב לפי הוראות נספח ג' המצורף למכתב זה.

בכבוד רב,

*[חילופי המכתבים ייעשו בשפה האנגלית, ולכן הנוסח בשפה האנגלית הוא הקובע]

נספח א'

הגשה לבנונית מוצעת לאו"מ

[ברכת נימוסין לפתיחה]

ל[תואר ושם השולח] יש הכבוד להפקיד אצל המזכיר הכללי, כנפקד של אמנת האומות המאוחדות בדבר משפט הים, רשימה של ציונים גיאוגרפיים של נקודות, כמפורט בחילופי המכתבים המכונים גבול ימי קבוע, [תאריך כניסה לתוקף לפי אישור ארצות הברית] ("חילופי מכתבים"), המצורפת בזאת, בנוגע :

- לקו תיחום של הים הטריטוריאלי, בהתאם לסעיף 16, ס"ק 2, לאמנה
- לקו תיחום של האזור הכלכלי הבלעדי, בהתאם לסעיף 75, ס"ק 2, לאמנה

רשימת הציונים הגיאוגרפיים של נקודות הכלולה בחילופי המכתבים מתייחסת למערכת הגיאודזית העולמית 1984 (WGS 84).

ההפקדה הנוכחית מחליפה בזאת באופן חלקי את ההפקדה הקודמת שערכה לבנון ביום 19 באוקטובר 2011, אשר קיבלה פרסום כדין באמצעות הודעת אזור ימי M.Z.N.85.2011.LOS. הנקודות המסומנות 20, 21, 22 ו-23 בהפקדה הקודמת האמורה מוחלפות ; כל שאר הנקודות המסומנות נשארות בתוקף. הצדדים לחילופי המכתבים הסכימו כי הם מהווים פתרון קבוע והוגן של הסכסוך הימי ביניהם.

המזכ"ל מתבקש לסייע ללבנון במתן פרסום ראוי להפקדה, בהתאם לסעיפי האמנה האמורים, לרבות באמצעות פרסום החומר והמידע המופקדים בעלון משפט הים ובאתר האינטרנט של האגף לענייני אוקיינוס ומשפט הים.

[ברכת סיום]

נספחים :

רשימת ציונים גיאוגרפיים

חילופי מכתבים הקובעים גבול ימי קבוע, [תאריך כניסתו לתוקף לפי אישור ארצות הברית]

*[חילופי המכתבים ייעשו בשפה האנגלית, ולכן הנוסח בשפה האנגלית הוא הקובע]

רשימת ציונים גיאוגרפיים לתיחום קו גבול ימי של הים הטריטוריאלי והאזור הכלכלי הבלעדי של לבנון

נקודות אלה, בדאטום WGS84 מחוברות בקווים גיאודזיים:

קו רוחב	קו אורך
י' 33° 06' 34.15" צ	י' 35° 02' 58.12" מז
י' 33° 06' 52.73" צ	י' 35° 02' 13.86" מז
י' 33° 10' 19.33" צ	י' 34° 52' 57.24" מז
י' 33° 31' 51.17" צ	י' 33° 46' 8.78" מז

* [חילופי המכתבים ייעשו בשפה האנגלית, ולכן הנוסח בשפה האנגלית הוא הקובע]

נספח ב'

הגשה ישראלית מוצעת לאו"מ

[ברכת נימוסין לפתיחה]

ל[תואר ושם השולח] יש הכבוד להפקיד אצל המזכיר הכללי רשימה של ציונים גיאוגרפיים של נקודות, כמפורט בחילופי המכתבים המכונים גבול ימי קבוע, [תאריך כניסה לתוקף לפי אישור ארצות הברית] ("חילופי מכתבים"), המצורפת בזאת, בנוגע :

- לקו תיחום של הים הטריטוריאלי
- קו תיחום של האזור הכלכלי הבלעדי

רשימת הציונים הגיאוגרפיים של נקודות הכלולה בחילופי המכתבים מתייחסת למערכת הגיאודזית העולמית 1984 (WGS 84).

ההפקדה הנוכחית מחליפה בזאת באופן חלקי את ההפקדה הקודמת שערכה ישראל ביום 12 ביולי 2011. נקודות 34, 35 ו-1 בהפקדה הקודמת האמורה מוחלפות ; כל שאר הנקודות המסומנות נשארות בתוקף. הצדדים לחילופי המכתבים הסכימו כי הם מהווים פתרון קבוע והוגן של הסכסוך הימי ביניהם.

המזכ"ל מתבקש לסייע לישראל במתן פרסום ראוי להפקדה, לרבות באמצעות פרסום החומר והמידע המופקדים בעלון משפט הים ובאתר האינטרנט של האגף לענייני אוקיינוס ומשפט הים.

[ברכת סיום]

נספחים :

רשימת ציונים גיאוגרפיים

חילופי מכתבים הקובעים גבול ימי קבוע, [תאריך כניסתו לתוקף לפי אישור ארצות הברית]

*[חילופי המכתבים ייעשו בשפה האנגלית, ולכן הנוסח בשפה האנגלית הוא הקובע]

**רשימת ציונים גיאוגרפיים לתיחום קו גבול ימי של הים הטריטוריאלי והאזור הכלכלי הבלעדי של
ישראל**

נקודות אלה, בדאטום WGS84, מחוברות בקווים גיאודזיים :

קו רוחב	קו אורך
י' 33° 06' 34.15" צ	י' 35° 02' 58.12" מז
י' 33° 06' 52.73" צ	י' 35° 02' 13.86" מז
י' 33° 10' 19.33" צ	י' 34° 52' 57.24" מז
י' 33° 31' 51.17" צ	י' 33° 46' 8.78" מז

*[חילופי המכתבים ייעשו בשפה האנגלית, ולכן הנוסח בשפה האנגלית הוא הקובע]

נספח ג'

תגובה מוצעת של הצדדים

[כבודו/כבודה],

קיבלתי את מכתבה של ארצות הברית מתאריך [X] בנוגע לתנאים הקשורים לקביעת גבול ימי קבוע. התנאים המפורטים במכתבך מקובלים על ממשלת [להכניס]. כתוצאה מכך, ממשלת [להכניס] שמחה להודיע לממשלת ארצות הברית של אמריקה על הסכמתה לתנאים המפורטים במכתבה מתאריך [x].

*[חילופי המכתבים ייעשו בשפה האנגלית, ולכן הנוסח בשפה האנגלית הוא הקובע]

נספח ד'

הודעה סופית מוצעת של ממשלת ארצות הברית – תישלח בו בזמן לשני הצדדים

[כבודו/כבודה],

אני מתייחס למכתבי מתאריך [X] בדבר תנאים הקשורים לקביעת גבול ימי קבוע בין הרפובליקה של לבנון למדינת ישראל ("הצדדים"). ארצות הברית מאשרת את קבלת המכתב מממשלתך בתאריך [תאריך] המציין את הסכמתה לתנאים המפורטים להלן. ארצות הברית מאשרת עוד כי קיבלה מכתב מממשלת [להכניס] בתאריך [תאריך] המציין את הסכמתה לתנאים המפורטים להלן. אי לכך, ארצות הברית מאשרת כי ההסכם הקשור להקמת גבול ימי קבוע המורכב מהתנאים הבאים נכנס לתוקף בתאריך מכתב זה.

[להכניס תנאים מהמכתב הראשוני של ממשלת ארצות הברית]

שלך,

*[חילופי המכתבים ייעשו בשפה האנגלית, ולכן הנוסח בשפה האנגלית הוא הקובע]



**הכנסת
הלשכה משפטית
הייעוץ המשפטי לוועדת החוץ והביטחון**

הסכמים בעלי חשיבות מיוחדת עם ירדן, לבנון, מצרים, סוריה והרשות הפלסטינית

**מקרא: ירוק – אושר בכנסת
כתום – לא הובא לכנסת/לא אושר בכנסת**

הסכם	תאריך חתימה	הצבעה בכנסת	מהות ההליך בכנסת	הערות
הסכם שביתת הנשק עם לבנון	23.3.49	4.4.49	נדחתה ההצעה שלא לאשר את ההסכם	
הסכם שביתת הנשק עם מצרים	24.2.49	4.4.49	נדחתה ההצעה שלא לאשר את ההסכם	
הסכם שביתת הנשק עם ירדן	3.4.49	4.4.49	נדחתה ההצעה שלא לאשר את ההסכם	
הסכם שביתת הנשק עם סוריה	20.7.49	לא התקיימה הצבעה	נערך דיון ולא התקיימה הצבעה	
הסכם לייצוב הפסקת האש ('שש הנקודות') – לאחר מלחמת יום הכיפורים	11.11.73	13.11.73	אושר ברוב של 53-23	"הכנסת רושמת לפנייה את הודעת הממשלה שנמסרה בכנסת ע"י רה"מ וכן את דברי התשובה שנמסרו היום, י"ח בחשוון תשל"ד 13 בנובמבר 1973."
הסכם הפרדת כוחות עם מצרים	18.1.74	22.1.74	אושר ברוב של 76-35	"הכנסת סומכת ידיה על ההסכם הישראלי-מצרי בדבר הינתקות הכוחות, שעליו מסרה ראש הממשלה לכנסת."
הסכם הפרדת כוחות עם סוריה	31.5.74	30.5.74	אושר ברוב של 76-36	"הכנסת סומכת ידה על ההסכם הישראלי-סורי בדבר הינתקות הכוחות כפי שמסרה ראש הממשלה לכנסת היום."



הכנסת
הלשכה משפטית
הייעוץ המשפטי לוועדת החוץ והביטחון

הערות	מהות ההליך בכנסת	הצבעה בכנסת	תאריך חתימה	הסכם
	אושר ברוב של 70-43	3.9.75	4.9.75	הסכם הביניים בין ישראל למצרים (הסכם סיני) – הסכם שהחליף את הסכם הפרדת הכוחות בין ישראל למצרים
	אושר ברוב של 84-19	27.9.78	17.9.78	הסכמי קמפ דייוויד עם מצרים (הסכם מסגרת)
	אושר ברוב של 95-18	21.3.79	26.3.79	חוזה השלום עם מצרים
"הצבעה בעד הצעת הסיכום שהביא חבר הכנסת ח' קופמן - רוב נגד - מיעוט נמנעים - מיעוט		28.7.81	נחתם בראשי תיבות ב- 26.6.1981 3.8.81	הסכם בין ישראל למצרים בדבר הקמת הכוח הרב-לאומי בסיני (קשור למימוש חוזה השלום עם מצרים)
	אושר ברוב של 57-45	16.5.83	17.5.83	הסכם עם לבנון
<p>קביעת סיום מצב המלחמה בין ישראל לבין לבנון: מטרת ההסכם הייתה הכרזה משותפת על סיום מצב הלחימה בין לבנון לישראל שנמשך מאז שנת 1949 אז נחתם הסכם שביתת נשק בין ישראל ללבנון עם תום מלחמת העצמאות.</p> <p>בנוסף, ההסכם התיימר להסדיר את היחסים בין ישראל ללבנון, תוך כיבוד הגבולות הטריטוריאליים של שני הצדדים - מחד, נסיגה ישראלית משטחי לבנון, ומאידך, התחייבות לבנונית לפעילות ביטחונית ומניעת פעולות טרור היוצאות מתחומה.</p> <p>יש לציין שההסכם הופר בפברואר 1984, בין היתר בשל התפרקות צבא לבנון ועוד.</p>				
	אושר ברוב של 61-50	23.9.93	13.9.93	הצהרת עקרונות בין ישראל לאש"ף (אוסלו א)



הכנסת
הלשכה משפטית
הייעוץ המשפטי לוועדת החוץ והביטחון

הסכם	תאריך חתימה	הצבעה בכנסת	מהות ההליך בכנסת	הערות
הסכם עזה ויריחו (הסכם קהיר)	4.5.94	11.5.94	אושר ברוב של 52-0	"הכנסת רושמת את הודעת הממשלה על ההסכם בדבר רצועת-עזה ואזור יריחו מיום 4 במאי 1994, כפי שנמסרה לכנסת ע"י רה"מ יצחק רבין היום, יום ד', א' בסיוון התשנ"ד, 11 במאי 1994."
הסכם עזה ויריחו (הסכם קהיר): הסכם זה הוא חלק משרשרת הסכמי אוסלו. במסגרת הסכם קהיר הוחלט על הקמת ממשל עצמי פלסטיני בעל סמכויות חקיקה, שיפוט ושיטור וכן על העברת רצועת עזה ואזור יריחו לידי הפלסטינים.				
פרוטוקול פריז	29.4.1994	לא הובא/אושר בכנסת		
פרוטוקול פריז: היה במקור חלק מהסכם קהיר שאושר בכנסת, נחתם ביום 29.4.1994 ושולב עם תיקונים קלים בהסכם אוסלו ב' בשנת 1995, שאושר אף הוא בכנסת. הפרוטוקול שילב בין הכלכלה הפלסטינית ובין הכלכלה הישראלית באמצעות איחוד מכסים, שליטה ישראלית בגבולות הרשות וסידור מערכת היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית ב-6 תחומים עיקריים: מכס, מיסים, עבודה, חקלאות, תעשייה ותיירות.				
הסכם העברת סמכויות בין ישראל לפלסטינים	29.8.94	לא הובא/אושר בכנסת		
הסכם העברת סמכויות בין ישראל לפלסטינים: כהמשך להסכם אוסלו א' שאושר בכנסת - הסכם זה העביר לרשות הפלסטינית סמכויות באזור יהודה והשומרון בנושאי חינוך ותרבות, בריאות, רווחה, תיירות ונושאים מסוימים במיסוי. ההסכם לא חל על אזורים צבאיים או על מקום מושבם של ישראלים.				
הסכם שלום עם ירדן	26.10.94	25.10.94	אושר ברוב של 105-3	
הסכם אוסלו ב	28.9.95	5.10.95	אושר ברוב של 61-59	
הסכם אוסלו ב: במסגרת הסכם זה חולקו שטחי יהודה ושומרון לשלוש קטגוריות: שטחי A: שטחים בשליטה אזרחית וביטחונית של הרשות הפלסטינית. שטחי B: שטחים בשליטה אזרחית של הרשות הפלסטינית ושליטה ביטחונית של מדינת ישראל. שטחי C: שטחים שיוותרו בשליטה אזרחית וביטחונית של מדינת ישראל עד שיועברו לסמכות פלסטינית, בכפוף לסוגיות שיידונו במשא ומתן על מעמד הקבע.				



הכנסת
הלשכה משפטית
הייעוץ המשפטי לוועדת החוץ והביטחון

הערות	מהות ההליך בכנסת	הצבעה בכנסת	תאריך חתימה	הסכם
		לא הובא/אושר בכנסת	9.5.96	נוכחות בינ"ל זמנית בחברון
<p>נוכחות בינ"ל זמנית בחברון: לאחר החלטת מועצת הביטחון (בעקבות הטבח במערת המכפלה), הושג הסכם שקבע את נוכחותו הזמנית של כוח בינלאומי בעיר חברון (TIPH) ואשר חתומים עליו ישראל, אש"ף וחמש המדינות התורמות לכוח הבינלאומי. המשימה המרכזית של הכוח הייתה תיעוד וכתובת דוחות על המצב בחברון בהיבטים כלליים וביחס לתקריות ספציפיות. המנדט לנוכחות הכוח הוארך בעבר מידי שנה, עד להחלטת ממשלה במהלך שנת 2019 שבעקבותיה הכוח הבינלאומי חדל לפעול בשטחי חברון.</p>				
	אושר ברוב של 87-17	16.1.97	17.1.97	הסכם חברון/פרוטוקול בדבר ההערכות מחדש בחברון
<p>פרוטוקול בדבר ההערכות מחדש בחברון: הסכם נילוה להסכם אוסלו ב', שנחתם ב- 1997 בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית. ההסכם עוסק בפריסה מחדש של כוחות צה"ל בעיר חברון והוא מחלק את העיר לשני אזורים: אזור H1 שעבר לשליטה פלסטינית מלאה. אזור H2 שמצוי בשליטת צה"ל. להסכם שני חלקים עיקריים: ביטחוני ואזרחי.</p>				
	אושר ברוב של 75-19	17.11.98	23.10.98	הסכם וואי
<p>הסכם וואי: מזכר שנחתם בין ישראל לאש"ף ונועד לפרט צעדים למימוש הסכמי אוסלו. במזכר נקבעו לוחות זמנים מדויקים לביצוע הצעדים הנדרשים בהסכמים (לרבות נסיגות, איסוף כלי נשק בלתי חוקי, לחימה בטרור ומניעת הסתה), תוך שמירה על הדדיות.</p>				
		לא הובא/אושר בכנסת	20.11.98	פרוטוקול להקמה והפעלה של שדה תעופה בינלאומי בעזה
<p>פרוטוקול להקמה והפעלה של שדה תעופה בינלאומי בעזה: הנושא היווה חלק מהסכמי אוסלו, שאושרו בכנסת, ונועד לאפשר את הפעלתו של שדה התעופה.</p>				
	אושר ברוב של 54-23	8.9.99	4.9.99	מזכר שארם (מזכר "וואי המתוקן")
<p>מזכר שארם (מזכר "וואי המתוקן"): מזכר הסכמות בין מדינת ישראל לאש"ף, בן 11 סעיפים, שנועד להביא להסכם כולל על מצב הקבע עד לתאריך 9/2000.</p>				



הכנסת
הלשכה משפטית
הייעוץ המשפטי לוועדת החוץ והביטחון

הסכם	תאריך חתימה	הצבעה בכנסת	מהות ההליך בכנסת	הערות
פרוטוקול מעבר בטוח בין עזה לגדה	5.10.99	לא הובא/אושר בכנסת		
פרוטוקול מעבר בטוח בין עזה לגדה : בהמשך למזכר וואי ומזכר שארם א-שייח, שאושרו בכנסת, ובהתאם להסכם הביניים נקבע פרוטוקול מיוחד הקובע הסדרים לשימוש במעבר הבטוח בין עזה לגדה המערבית לרבות : מעבר בין הגדה המערבית לישראל, בין רצועת עזה לישראל, ובין הגדה המערבית ורצועת עזה.				
הסכם הבנות נמל ימי בעזה	2.9.2000	לא הובא/אושר בכנסת		
הסכם הבנות נמל ימי בעזה : הסכם שבעיקרו חזר על התחייבויות קודמות שניתנו, בין היתר, בהסכם עזה-יריחו ובהסכם הביניים משנת 1995, שאושרו בכנסת, בדבר בניית נמל ימי בעזה.				
הסכם עם מצרים (ציר פילדלפי) – שינוי הנספח הצבאי להסכם : שינוי אופי הכוחות המוצבים באזור C סמוך לגבול ישראל וסוגיית האמלח	1.9.2005	31.8.2005	אושר ברוב של 53-28	
תיגבור זמני של כוחות הצבא המצרי בסיני בעקבות משבר פוליטי במצריים – ההסכם לא הובא לאישור הכנסת		לא הובא/אושר בכנסת		
רקע לבקשה לתיגבור זמני של כוחות הצבא המצרי בסיני : בעקבות גל המחאות במצרים, הועברה בקשה מהצבא המצרי לכניסת כוחות צבאיים למרחב סיני לשם הבטחת הסדר הציבורי ומניעת התפרעויות במקום. הפעולה אושרה על ידי שר הביטחון לתקופה מוגבלת, בפיקוח של הכוח הרב לאומי שמפקח על יישום הנספח הצבאי להסכם השלום עם ישראל.				

(* כמו כן, הובאו לאישור הכנסת הסכמי אברהם עם איחוד האמירויות ובחריין (נחתמו ב-15.9.2020). ההסכם עם איחוד האמירויות אושר ברוב של 80-13 ביום 15.10.2020, ההסכם עם בחריין אושר ברוב של 62-14 ביום 10.11.2020). ההצהרה המשותפת עם מרוקו (JOINT DECLARATION), שכללה חידוש יחסים דיפלומטיים מלאים, ומתייחסת להיבטים כגון שיתוף פעולה כלכלי, מסחרי, תיירותי וכיוצא באלו, וכן פתיחה מחדש של נציגויות בתל אביב וברבאט, לא הובאה לאישור הכנסת.

נספח 6

**העתק פרוטוקול הדיון במליאת
הכנסת מיום 29.6.1983**

עמ' 31

חוברת ל"ג, ישיבה ר"כ

— הצעה לסדר-היום: הצעת חוק אישור אמנות עם מדינות חוץ על-ידי הכנסת —

אריאל ויינשטיין (הליכוד):
כן.

היו"ר מ' שחל:
חברי הכנסת, ניגש להצבעה. מי בעד העברת הנושא לוועדת הכספים ירים את ידו.

ה צ ב ע

ההצעה להעביר את הנושא לדיון בוועדת הכספים נתקבלה.

היו"ר מ' שחל:
פה אחד הוחלט להעביר את ההצעה לדיון בוועדת הכספים.

חבר הכנסת ויינשטיין תיאר בדבריו גם מקרים נוספים. אנחנו יודעים שיש כסף ציבורי רב הזורם באמצעות ההסתדרות הציונית, הסוכנות וגורמים אחרים — גורמים פילנתרופיים, מענקים, הקדשות וכל מה שקשור בכך. הנושא מורכב מאוד. יש כל מיני צינורות ממשלתיים כמו מינהל מקרקעי ישראל, המקדיש קרקע במחירים מסוכסדים ומיוחדים למטרות ציבוריות.

אני מציע להעביר את הנושא לוועדת הכספים של הכנסת. והיא תדון בכל הבעיה. נקווה שנצא עם תוצאות חיוביות. הנושא מורכב מאוד ורצוי שנתמודד אותו. תודה רבה.

היו"ר מ' שחל:
תודה. חבר הכנסת ויינשטיין, האם אתה מסכים שהצעתך תועבר לוועדת הכספים?

ה. הצעת חוק אישור אמנות עם מדינות חוץ על-ידי הכנסת, התשמ"ג—1983*

(הצעת חבר הכנסת א' רובינשטיין)

על כל אמנה בין-לאומית, ליצור מצב של עובדה מוגמרת, ואין בידי הכנסת לעשות דבר. הכנסת אינה יכולה להעביר את הממשלה מכהונתה, מכיוון שאותה ממשלה אינה נהנית מאמון הכנסת. יוצא שממשלת מעבר, שהיא ממשלת מיעוט בכנסת, יכולה לחייב את מדינת ישראל ואת הדורות הבאים בהתחייבויות בין-לאומיות, ולהעמיד את הכנסת, שאמורה לייצג את הריבונות הישראלית, בפני עובדות מוגמרות ומחייבות.

אם אתם רוצים אבסורד ופרדוקס נוסף על הפרדוקסים הללו, הרי — ואולי הדבר המגוחך מכול — יש לנו בספר החוקים שלנו סעיף מפורש, האומר שנשיא המדינה יחתום על אמנות שאשררה הכנסת. למה התכוונה הכנסת, כאשר העבירה סעיף כזה בחוק היסוד? היא התכוונה לכך שלפחות לגבי חלק מהאמנות, יש חובה להביאן לאישור הכנסת.

היום, כאשר המצב הוא כפי שהוא — והוא כך מאז קום המדינה — סמכותו זו של הנשיא הפכה להיות — — —

היו"ר מ' שחל:
אפשר לדעת מה הרעש כאן?

אורה נמיר (המערך):
מבררים מה סדר-היום.

היו"ר מ' שחל:
אפשר לשאול כאן.

אמנון רובינשטיין (שינוי — מפלגת המרכז):
אני מצטער, אינני יכול להיענות לבקשה, מייד תבינו למה.

מכל הבחינות האפשריות המצב הקיים הוא בלתי נסבל. הוא מהווה פגיעה בריבונות הכנסת, פגיעה בדמוקרטיה הישראלית, הוא פגיעה גם ביעילות היחסים הבין-לאומיים של ישראל, שכן הממשלה מתחייבת במשהו שהכנסת לא תמיד תמצא לנכון למלאו. ולכן, בכנסות הקודמות דיברו רבים נגד המצב הקיים. אנחנו שמענו אז דברים חד-משמעיים מפי אנשים כמו הפרופסור קלינגהופר, מי שהיה אז חבר הכנסת

היו"ר מ' שחל:
חברי הכנסת, אנו עוברים לסעיף הבא בסדר-היום: חוק אישור אמנות עם מדינות חוץ על-ידי הכנסת — הצעת חוק של חבר הכנסת אמנון רובינשטיין. בבקשה.

אמנון רובינשטיין (שינוי — מפלגת המרכז):
אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה, הצעת החוק שאני מתכבד להגיש בפני הכנסת נוגעת לאחד העניינים החוקתיים החשובים ביותר בישראל. שהעדר הסדרתו פוגם לדעתי פגיעה רצינית מאוד בחלוקת הרשויות במדינה.

על-פי הנהוג הקיים בישראל הממשלה היא החותמת והיא המאשררת הסכמים בין-לאומיים. רוצה — מביאה את ההסכם הבין-לאומי לכנסת, כפי שעשתה לגבי אמנות עם מצרים; לא רוצה — לא מביאה אותו. יתר על כן, לאחר שהממשלה חותמת על הסכמים בין-לאומיים ומאשררת אותם, כאשר האמנה דורשת אשרור, היא בעצם מעמידה את הכנסת בפני עובדה מוגמרת. מדוע? — כיוון שיש אמנות שתרגומן הלכה למעשה לשפת המשפט דורש אקט של הכנסת, דורש חוק של הכנסת. וכך באה הממשלה לכנסת ואומרת: בעצם אין לך ברירה אלא להצביע בעד החוק הזה. מדינת ישראל כבר התחייבה בעניין הזה.

רבותי, חברי הכנסת, כך קרה בעניין האמנה הבין-לאומית בדבר סימון תוצרת יין — בין השאר, ממשלת ישראל התחייבה באמנה כזאת עם צרפת שלא ייקראו יינות על שם מחוזות גיאוגרפיים, והיא הביאה בפני הכנסת חוק, קמה צעקה של היקבים ושל המגדלים, ששמות שבהם השתמשו המגדלים במשך שנים, כמו קוניאק ושמות אחרים. יהיו כעת אסורים ופסולים לשימוש וייגרם נזק רב לחקלאות הישראלית. אז אמרה הממשלה לכנסת: רבותי, על מה אתם מתווכחים? אנחנו — ממשלת ישראל — כבר התחייבנו בפני צרפת על הסימון הזה.

יתר על כן, קיים מצב אחד אבסורדי לחלוטין. כאשר מכהנת ממשלת מעבר שאין לה אומן הכנסת, ולעתים קרובות היא מכהנת חודשים רבים וארוכים, היא בעצם רשאית לחתום

*נספחות.

לשינוי הפרטים לגבי ההסדר המוצע, ובמקום עשרה חברי כנסת תידרש חתימתם של עשרים חברי הכנסת, או שתצומצם הקטגוריה של האמנות הטעונות הבאה לכנסת. אבל העיקרון חייב להתקבל בחוק, ואני מקווה ששר המשפטים ייענה לעיקרון הזה. אני מציע להעביר את הצעת החוק לוועדת החוקה, חוק ומשפט.

היו"ר מ' שחל:
שר המשפטים ישיב על ההצעה.

שר המשפטים מ' נסים:
אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה, הצעת החוק של חבר הכנסת רובינשטיין מבקשת לכפוף את כל האמנות הבין-לאומיות של מדינת ישראל לאישורה של הכנסת. חבר הכנסת רובינשטיין מנמק את הצעתו בצורך להבטיח דמוקרטיה, יעילות ושמירה על עיקרון הפרדת הרשויות.

לדעתי, הנוהג החוקתי הקיים במדינת ישראל בעניין כריחת הסכמים בין-לאומיים אינו גורם כל חקלה שיש לתקנה בחוק, וגם אין סיבה או הצדקה לשנות את החוק. היפוכו של דבר, נוהג זה מקיים קיים היטב את הפרדת הרשויות בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. דווקא בשינוי נוהג זה תופר הפרדה זו על-ידי כפיפת סמכות מובהקת של הרשות המבצעת לרשות המחוקקת.

הדין הנוהג בישראל הוא שכריחת אמנות בין-לאומיות בין מדינת ישראל לבין מדינה אחרת, כמו כל עניין ניהולי יחסי החוץ של המדינה, עניין מובהק הם לרשות המבצעת ואין הם עניין לרשות המחוקקת כל עיקר. הדברים האחרונים שאמרתי הם מתוך פסק הדין של בית-המשפט העליון בעניין קמאר נגד מדינת ישראל. כשם שניהול יחסיה הבין-לאומיים של ישראל הוא מעניינה הבלעדי של הממשלה, כך גם משא-ומתן לכריחת אמנה, חתימה עליה ואשרורה הוא עניינה של הממשלה.

גד יעקבי (המערך):
בגין חשב אחרת.

שר המשפטים מ' נסים:
נכון, אני יודע זאת.

שר המשפטים מ' נסים:
משנכרתה האמנה אין הכנסת יכולה לדחותה. לבטלה או לשנותה.

יצחק ברמן (הליכוד):
— — —

גד יעקבי (המערך):
— — —

שר המשפטים מ' נסים:
תרופתה היחידה של הכנסת היא להעביר עניין זה, כמו כל מעשה אחר של הממשלה, תחת שבט ביקורתה. במסגרת אחריותה המשותפת של הממשלה לפני הכנסת ובמסגרת אמון הכנסת, שמכוחו מכהנת הממשלה, סמכות מסורתית זו של הממשלה בישראל אינה מתנגשת כלל עם סמכותה של הרשות המחוקקת, כי לעומת מדינות אחרות, שבהן מכוח חוקתן ניתן לאמנות חוקף של חוק, בגלל החלק שנטלת הרשות המחוקקת בכריחתן, בישראל אין לשום אמנה בין-לאומית חוקף חקיקתי. אלא אם כן נתנה לה הכנסת במפורש חוקף של חוק.

יוצא, אומר בית-המשפט באותו פסק-דין של קמאר, כי חלוקת הסמכויות מובטחת כדבעי במידה ובמקרה שאמנה

יעקב מרידור — היום השר מרידור, וכראש וכראשונה מפי ראש ממשלה מר מנחם בגין.

ראש הממשלה תקף בחריפות רבה את המצב הקיים, הוא עשה זאת בהרבה מאוד הזדמנויות. הוא אמר, כי כל האמנות, בלי יוצא מהכלל, חייבות לבוא לאישור הכנסת. אם הממשלה חתמה על אמנות עם מדינות זרות, הרי התחייבה בהפרת חוק המדינה במשך השנה האחרונה. דברים אלה נאמרו בישיבה ק"ג של הכנסת ב-7 בפברואר 1950, אבל ראש הממשלה חזר עליהם מדי פעם בפעם, לעתים קרובות מאוד, וחזר על עמדתו זו שהתנהגות הממשלה היא הפרת חוק המדינה. הלשון שאני נוקט בה היא לשון קיצונית קצת פחות, אבל הייתי אומר שהמצב הקיים הוא באמת בלתי נסבל, ואין לו תקדים.

כלל המדינות הדמוקרטיות, ובכללן אנגליה, שממנה ירשנו את הסמכות הזאת של נתינת כוח רב בידי הממשלה, קיימת צורה כלשהי של פיקוח פרלמנטרי על כריחת אמנות בין-לאומיות. אני לקחתי את הדוגמה המתונה של הולנד, שאינה מחייבת את אישור הכנסת אלא מחייבת את הממשלה להניח על שולחן הכנסת כל אמנה הטעונה אשרור, ומאפשרת לעשרה מחברי הכנסת לדרוש דיון באותה אמנה.

זוהי נוסחה מתונה מאוד מאוד בהשוואה לחוקות של מדינות אחרות, שבהן יש צורך לתת אישור פרלמנטרי לאמנה בצורת החלטה או בצורת חוק מפורש. אנגליה היא באמת הדוגמה היחידה, שבה יש לכתור סמכויות בלתי מוגבלות לחתום אמנות ולאשררן, ויש מחלוקת על כך מהרבה מאוד בחינות. לא כל דבר צריך להעתיק מאנגליה. יש שם מסורת שונה לחלוטין. אבל גם באנגליה זו, מאז שנות העשרים, קיים כלל המאפשר לחברי הפרלמנט להביע את דעתם בעניין האמנה. הכלל הזה ידוע כשם "כלל פונסוני" והוא מחייב את הממשלה להניח בפני הפרלמנט כל אמנה בין-לאומית הטעונה אשרור, ומאפשר לפרלמנט בתוך תקופה מסוימת לדון באמנה הזאת. לא התקיים דיון כזה — נכנסת האמנה לחוקף על-ידי אשרור הכתר.

בעבר היו לנו הבטחות שתינקט פרוצדורה דומה אם כי לא והה, פרוצדורה הרבה יותר חלשה מבחינת הפיקוח הפרלמנטרי, והיא ניתנה לכנסת על-ידי שרי משפטים קודמים, וביניהם השר דב יוסף. אבל נראה לי, שישראל אינה צריכה ללכת בעקבות ההסדר המוזר הזה, אלא עליה לאמץ לעצמה שיטה חוקתית חדשה, כמקובל במדינות דמוקרטיות, שיטה שתבטיח את הדמוקרטיה, תבטיח את מעמד הכנסת לפני הממשלה ותמנע מצב שבו ממשלת מעבר יכולה ליצור עובדות מוגמרות.

מפתיע ומפליא הדבר, אדוני היושב-ראש, ובזאת אני מסיים, שאני צריך להטיף דברים אלה באוזני חברי הליכוד. כומנס הם זעמו וזעקו נגד ממשלת המעבר, לאחר מלחמת יום הכיפורים, שחתמה על הסכמים בין-לאומיים מסוג מסוים, לא אמנות בין-לאומיות פוליטיות כמו הסכם שלום, אלא הסכמים לגבי סיני, וטענו בכל חוקף שאין לממשלה אפשרות להעמיד את הכנסת ואת הציבור ואת העם בפני עובדה מוגמרת, כאשר הממשלה אינה נהנית מאמון הכנסת.

נדמה לי, שאף שמפלגה משנה את עמדתה כאשר היא מגיעה לשלטון — ואנו מכירים את הדבר הזה — בעניין כה משמעותי, כה רדיקלי, צריך היה לחשוב על הסדר שישנה את המצב הקיים.

כיוון שמדובר בקריאה מוקדמת של החוק, אני מוכן גם

תינתן האינפורמציה סמוך אחרי כריתת האמנה. נוהג דומה יחול לגבי אמנות בין-לאומיות רב-צדדיות אשר ישראל הצטרפה או עומדת להצטרף אליהן.

"סבורני שתוכנית זו תתרום לחיזוק מעמדה של הכנסת בשטח היחסים הבין-לאומיים, בלי לשבש את עבודת הממשלה או לטשטש אחריותה."

אני מוכן שנקיים הלכה למעשה את ההצעה הזו ואפילו נוסף עליה. המנות ד"ר רב יוסף הציע לקיים זאת בדרך כלל, לא לגבי כל האמנות, כפי שציטטתי מדבריו. אני מוכן שיחול הדבר לגבי כל האמנות, כדי להבטיח שלחברי הכנסת תהיה אפשרות לא רק לקרוא את האמנה, אלא אולי גם להשפיע על אשרורה או אי-אשרורה, ואולי להציע שינוי, אם הדבר יהיה בגדר האפשר. אני מוכן שהממשלה תקבע בתקנונה שאמנות לא יובאו לאשרור הממשלה אלא שבועיים לאחר שהונחו על שולחן הכנסת. כמוכן, למעט מקרים שדחיפותם אינה מוטלת בספק.

חבר הכנסת רובינשטיין אמר שהוא מקווה שאני אקבל את הצעתו. אני רוצה להביע תקווה שחבר הכנסת רובינשטיין יקבל את הצעתי. אדוני היושב-ראש, זו הצעתי.

הי"ר מ' שחל:

אדוני השר, אינך אומר האם אתה מציע להעביר את הצעת החוק לוועדה.

שר המשפטים מ' נסים:

אם אמרתי שאינני חושב שצריך שיהיה חוק — משמע שהצעתי היא שהכנסת לא תעביר לוועדה את הצעת החוק של חבר הכנסת רובינשטיין.

הי"ר מ' שחל:

תודה רבה.

אמנון רובינשטיין (שינוי — מפלגת המרכז):

אני מקבל את הצעתו של שר המשפטים. יש להעמידה במבחן המציאות — למעשה מהיום. על-סמך ההנחה הזאת, שהנוהג הזה יתגשם בכנסת ולא יישאר אות מתה, אני מוכן להסכים להצעת שר המשפטים.

הי"ר מ' שחל:

האם משמעות דבריו היא שאתה חוזר בך מההצעה?

אמנון רובינשטיין (שינוי — מפלגת המרכז):

לא, לא. האם יש גם אפשרות לדחות את ההצבעה על הצעה כזאת? מדוע לא? המציע יכול לבקש לדחות הצבעה. אני יכול לבקש לדחות הצבעה לפי התקנון, ואז, בתוך זמן קצר, אראה האם הנוהג הזה מקיים.

שר הפנים י' בורג:

לא ברור האם אתה יכול לבקש זאת לפי התקנון.

הי"ר מ' שחל:

אני מודה לשר הפנים. חבר הכנסת רובינשטיין, אינך יכול לבקש דחיית הצבעה. יש לך כרייה: או שאתה חוזר בך מההצעה, או לא.

קריאה:

— — —

הי"ר מ' שחל:

את ההצבעה הוא לא יכול לבקש לדחות. הוא יכול לחזור בו מההצעה.

בין-לאומית מצריכה חקיקה, בין שיש בהוראותיה כדי להשפיע על החוק הקיים ובין שיש בהן חיוב עשייה או התנהגות שאין לכפותם ולבצעם בלעדי חקיקה. תירוש הכנסת לחוקק חוק או להסמך רשות אחרת לחוקק חקיקת משנה, ולא — לא תהא האמנה בתיכיוצו. ואולם, אמנה שניתן לבצע על-ידי הממשלה תוך כדי ניהול ענייניה של המדינה, או אמנה המשקפת את חוקי המדינה כמות שהם, או אמנות, כמו אמנות ההסגרה, הנעשות בתוך מסגרת של חוק שהכנסת חוקקתה לשם כך — אין הם עניין לכנסת לענות בו אלא לממשלה בלבד. עד כאן דברי בית-המשפט העליון.

חיוב הממשלה להביא לאישור הכנסת אמנות בין-לאומיות בכלל, שלא כמסגרת חוק לביצוע האמנה בישראל, משמעותו הענקת זכות וטו לכנסת בעניין חיוני לניהול השוטף של יחסי החוץ של מדינת ישראל. הכנסת תהפך לשותף קונסטיטוציוני הכרחי לממשלה בעיצובה ובביצוע של מדיניות החוץ. הנמצאת בישראל בידי הממשלה בלבד. הגבלת חירותה של הממשלה בעניין זה, גם כשאין לו נגיעה לחקיקה, אינה מקדמת לא את הפרדת הרשויות ולא את ההליך הדמוקרטי, אלא להיפך: היא כובלת שלא כדון את ידי הממשלה בניהול יחסיה הבין-לאומיים של המדינה.

לכן, לדעתי, יש להשאיר את הנוהג החוקתי הקיים בעינו ולא לבטלו בחקיקה. כידוע, נהגה הממשלה להביא מיוזמתה לאישור הכנסת אמנות בעלות משמעות מיוחדת, בעלות המשמעות העמוקה ביותר, כמו בשנים האחרונות הסכם קמפ-דייוויד, הסכם השלום עם מצרים, ההסכם המדיני עם לבנון וכיוצא באלה הסכמים.

זו המדיניות שעל-פיה נהגה ממשלת ישראל מימים ימימה. לא אלאה את הכנסת בציטוטים מרבהים של שרי המשפטים פנחס רוזן ודב יוסף עליהם השלום. ואולם אני סבור שיש מקום לכך שהכנסת תדע מראש על אמנות שהממשלה עומדת לכרות אותן, לא במובן זה שהממשלה תהיה מנועה מלאשרר את האמנות, אלא כדי לאפשר לכנסת, בלי לגרוע מהסמכות של הממשלה כרשות מבצעת, להעיר הערות ולפעול בדרכים פרלמנטריות העומדות לרשות חברי הכנסת, כדי למנוע את אשרור האמנה בדרך ציבורית ובאמצעים פרלמנטריים, לשנותה או להשפיע בכיוון זה או זה.

למעשה, הצעה כזו, שלראבנו לא יושמה, הביא בפני הכנסת שר המשפטים המנות ד"ר רב יוסף, ואלה היו דבריו: "עם זאת, סבורה הממשלה שקיימות אפשרויות להביא את עניין כריתתן של אמנות לידיעת חברי הכנסת בשלבים מוקדמים יותר משנהגו הדבר עד כה. רצוני להדגיש, שכוונתי היא למתן אינפורמציה ולמתן אפשרות של עיון. גם לפי מה שאני עומד להודיע, יהיו הסמכות והאחריות לכריתת אמנות מרוכזות גם להבא בידי הממשלה. אולם הממשלה מסכימה — נוסף על האמנות הבאות בלאו הכי לפני הכנסת בשעת הדיון על חוקים הדרושים להגשמתן — להניח על שולחן הכנסת, לידיעת חברי הבית, את נוסחן של אמנות שנחתמו בשם המדינה, במידה שהן חורגות מהסכמים שגורמים שאין בהם משמעות מיוחדת או שמשמעותם מן-עט בלבד. בדרך כלל תעשה הממשלה כן עוד לפני האשרור — הרטיפקציה — הפורמלי של אותן אמנות.

"הנחה זו של נוסח האמנות יכיא אותן לידיעת חברי הכנסת סמוך לאחר חתימתן, ובדרך כלל עוד לפני שיינתן להן חוקף מחייב על-ידי הרטיפקציה. ביחס להסכמים שאינם טעונים רטיפקציה אלא מתכשרים על-ידי עצם החתימה,

— הצעת חוק אישור אמנות עם מדינות חוץ על ידי הכנסת: מסמכים שהונחו על שולחן הכנסת: הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון מס' 10) —

גד יעקבי (המערך):

אני רוצה להציע הצעה אחרת.

היו"ר מ' שחל:

בהצעת חוק אין אפשרות כזאת. ההצעה הוסרה.

אמנון רובינשטיין (שינוי — מפלגת המרכז):

טוב. אם כך אני מבקש להסיר את ההצעה.

היו"ר מ' שחל:

אתה מבקש להסיר את ההצעה. חברי הכנסת, מאחר שאין בפנינו הצעה, אין לנו על מה להצביע.

ט. מסמכים שהונחו על שולחן הכנסת

סגנית מזכיר הכנסת ש' כרם:

ברשות היושב-ראש אני מתכבדת להודיע, כי על שולחן הכנסת הונחה הצעת חוק היטל על קניית מטבע חוץ, התשמ"ג — 1983.

היו"ר מ' שחל:

הודעה לסגנית מזכיר הכנסת.

י. הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון מס' 10), התשמ"ג — 1983*

(הצעתה של קבוצת חברי כנסת)

בני שליטא (הליכוד):

משום שכחירות המשותפות שהיו עד היום אתה יודע, אדוני השר, שדיברו על הבעיות הגדולות. כאשר היו באים שרים, הם היו מדברים על הבעיות המדיניות שעומדות ברימו של עולם.

שר הפנים י' בורג:

מתי אתה נבחרת בפעם האחרונה?

בני שליטא (הליכוד):

הן, כבר לפני הרבה שנים.

שר הפנים י' בורג:

— — —

בני שליטא (הליכוד):

בוודאי, ובכן, השלטון המקומי היה תמיד סרח עורף לבעיות הגדולות. לכן אנחנו רוצים להשיג בעיקר את ההארה המיוחדת של הנושא החשוב הזה, שיעמוד בפני עצמו.

לכן אני מציע להעביר את הנושא לוועדה ולחוקק חוק שיקבע שהבחירות המוניציפליות תהיינה אחת לחמש שנים ולא אחת לארבע שנים. גם עכשיו הבחירות הקרובות שיתקיימו, אדוני שר הפנים, יתקיימו כעבור חמש שנים, והאמן לי, שהשלטון המקומי יוצא מכך בריא יותר. תודה.

היו"ר מ' שחל:

תודה. תשובה לשר הפנים.

שר הפנים י' בורג:

אדוני היושב-ראש, כנסת נכבדה, ראשית כול, אני רוצה לומר הערה הומנית. עד לפני שתי דקות לא היה שום עיתונאי במקום המיועד לעיתונאים. ישב שם הרופא של הכנסת. עכשיו גם הוא אינו יושב. כנראה זוהי תוצאה ממלחמת ההתשה: בשעת ההגשה של ההצעות הראשונות לסדר-היום אין הנשיאות מקפידה על הזמן, היא רחבת לב ורחבת שעות, ואחר כך כל אלה שבאים עם ההצעות מקופחים. אני מקווה שיושבי ראש הישיבה יקבל את ההערה שלי באותה רוח טובה שאני אומר אותה.

היו"ר מ' שחל:

חברי הכנסת, אני באים להצעה האחרונה — אף היא הצעת חוק: חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון מס' 10), התשמ"ג — 1983.

אני מבקש מחבר הכנסת אמנון רובינשטיין אמנה של רגיעה ושל שקט — לפחות בינינו.

בני שליטא (הליכוד):

אדוני היושב-ראש, חברי הכנסת, מדובר בחוק הרשויות המקומיות (תיקון מס' 10), ואני מציע אותו על סמך ניסיון של שנים. למיטב ידיעתי עומדים מאחוריו מרבית העוסקים בשדה השלטון המקומי — ראשי רשויות, ראשי עיריות, חברי מועצת עירייה וכל אלה שמטפלים בעניינים הלוקליים.

הגענו למסקנה, שפרק הזמן הדרוש בשלטון המקומי מוטב שיהיה חמש שנים, במקום ארבע שנים. בפרק זמן זה ראש העיר יוכל לחשוב, ליזום, לתכנן ואף לבצע, וכסיכומו של הפרק הזה — גם למסור דוח לבחוריו.

מטבע הדברים, העניינים המוניציפליים הם משקיים. אנחנו מתעסקים למעשה בזבל העירוני ולא צריך להתבייש בכך. העניינים המשקיים הם לחלוטין לא פוליטיים והם אינם צריכים להיות כאלה. לכן, כמו בכל מפעל, כמו בכל עשייה משקית, צריך לתת פרק זמן ארוך יותר.

ראוי השלטון המקומי ובעיותיו הלוקליות שאחת לתקופה, בפרק זמן מסוים, יאירו את בעיותיו המיוחדות, והן בהחלט מיוחדות. אנחנו אומרים, ולא כלי צדק, שאלה הן הבעיות החשובות באמת, אשר לוחצות על האזרח ועולות מדי יום, על-ידי המעשים שנעשים בשטח.

לא ייתכן שאנחנו נקיים בחירות משותפות לכנסת ולרשויות המקומיות ונדבר על-הרי השוף ועל לבנון, עם כל חשיבותם הגדולה, וככה, בדרך אגב, בדלת האחורית ייבחר איזה ראש עירייה בהצליה.

שר הפנים י' בורג:

למה בדלת האחורית?

* נספחות.

נספח 7

**העתק חוות דעתו של היועץ המשפטי
לכנסת מיום 13.2.2011**

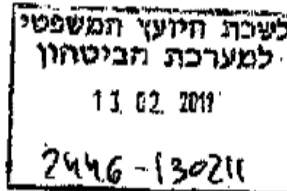
עמ' 36

7



היועץ המשפטי לבנון

סמל: 00524211
 ירושלים, 13 בפברואר 2011
 טי באדר אי חתשע"א



לכבוד
 הח"כ ראובן (רובל) ריבלין
 יושב ראש הכנסת

שלום רב,

הנדון: תגבור כוחות הצבא המצרי בסיני בעקבות המעבר הפוליטי במצרים - תצורך באישור הכנסת

בתבקשתי על ידיך לחוות את דעתי בשאלה האם תגבור כוחות הצבא המצרי בסיני בעקבות המעבר הפוליטי המוקד את מצרים דורש את אישור הכנסת.

רקע עובדתי

1. הרקע העובדתי הנוגע לעניין כפי שהועבר אלינו בתמצית מלשכת שר הביטחון הוא כדלקמן:
 "לאור אירועי חפרות הסדר בסיני, בנקבות גל המחאות במצרים, הועברה בקשה מתצבא המצרי לכניסת כוחות צבאיים למרחב סיני (מרחב אל-ערש ומרחב שאר-ז-א-שייד) לשם הבטחת הסדר הציבורי ומניעת התפרעויות במקום.
 לאחר התייעצות, כניסת הכוחות אושרה על ידי שר הביטחון לתקן זמן מוגבלת, באופן מתואם באמצעות ערצוי הקישור הצבאי.
 הפעילות אושרה כאמור לתקופה מוגבלת, שתפקח על ידי הכוח הרב-לאומי המפקח על יישום הגשת הצבאי להסכם השלום בין ישראל לבין מצרים."

הבאת אמנות והסכמים בינ"ל בפני הכנסת - המסקנות הצורמטיביות

2. סוגיית הצורך בהבאת אמנות והסכמים בינלאומיים לאישורה של הנסת לוקה בחוסר בהירות. מצד אחד, אין כל מקור חקיקה המחייב באופן כללי הבאת אמנות והסכמים בינלאומיים לאישור הכנסת ואף כי תקנון עבודת הממשלה, שאינו דבר חקיקה, קובע פרדצורה נ סוימת ביחס לאמנות הצריכות אשרור, לפיה יש להניח על שולחן הכנסת, אין מדובר בחובת לתביאן לאישור הכנסת.
3. עם זאת, ישנם חוקים המחייבים מפורשות את אישור הכנסת לגבי הסכמים או החלטות ממשלה הכרוכים ביותר על שטח דיבוצי של המדינה:

כן, חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול תחלת המשפט, השימוש והינהגות), התשנ"ט-1999, קובע כי הממשלה לא תאשר הסכם שלפיו המשפט, השיפוט והמנהל של ישראל לא יחולו עוד על שטח ריבוני, אלא לאחר שהסכם אושר בכנסת (ואם אושר ברוב של מחצית מ-80 ח"כים, גם במשאל עם).

בהקשר זה אף יוזכר סעיף 6 לחוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל, שנקבע בשנת 2000, הקובע כי "לא תועבר לגורם זר... כל סמכות המתייחסת לתחום ירושלים והנתון על פי דין למדינת ישראל או לעיריית ירושלים". זהו סעיף משוריין, ששינויו מחייב רוב של לפחות 61 חברי הכנסת.

4. אולם, ביחס להסכמים בינלאומיים, שאינם כרוכים בויתור על שטח מסוים מדינת ישראל, ישנה מחלוקת בשאלה האם קיים במשפט הישראלי מנהג חוקתי מחייב שעניינו הבאת אמנות והסכמים בינלאומיים בעלי חשיבות מדינית מיוחדת לאישור הכנסת.

5. בעניין זה מקובלת עלי עמדתם העקרונית של היועצים המשפטיים לממשלה, מר מיכאל בן-יאיר ופר מני מזה, אשר חיזו דעתם בשערו (היועץ בן-יאיר ביום 23.10.1994, לעניין הסכם הצהרת העקרונות עם ירדן מיום 1994 והיועץ מזה ביום 6.7.2005, לעניין הסדר פריסת כוחות מצריים מאזור ג'ר מילדלפלי), כי עד כה טרם הכירה הפרקטיקה הפסיקה בישראל במנהג חוקתי מחייב שעניינו הבאת אמנות והסכמים בינלאומיים, גם כאלה בעלי חשיבות מיוחדת, ואישור הכנסת (לעניין זה ראה פסקי הדין בעניין קמארא משנת 1967, בעניין שילונסקי משנת 1995 ובעניין וייס משנת 2000); זאת בשונה מדעתם של המלומדים פרופ' שמעון שטרית (במאמרו "ות קיד הכנסת בכריתת אמנות", הפרקליט לו (1985)), ופרופסורים אמנון רובינשטיין וברק מדינת (בספרם "המשפט החוקתי של מדינת ישראל", כרך ב' (2005)), הסבורים כי יש בסיס לעמדה לפיה הוגש בעשורים האחרונים מנהג חוקתי מחייב לפי אשרור של אמנות בעלות חשיבות מיוחדת נעשה בדי הכנסת.

6. אולם, גם בהעדר חקיקה או פסיקה הקובעים כי תבאת הסכמים בינלאומיים בעלי חשיבות מיוחדת לאישור הכנסת הינה נהג חוקתי מחייב, אין מחלוקת "כי ראוי לה לממשלה ישראל להביא הסכמים מדיניים בפני הכנסת, על מנת שיוכלו לפרש הישות המהיקת ... המדובר במוסכמה או בנוהל הנגזרים מעצם המבנה החוקתי של מדינת ישראל ומן הפרקטיקה שנהגה באשר להסכמים מעין אלה" (כדבר היועץ בן-יאיר בחוות הדעת הנזכרת לעיל, שצוטט גם על ידי היועץ מזה בחוות דעתו הנזכרת לעיל).

זאת ועוד: לא רק שקיימת פרקטיקה ועמדה של יועצים משפטיים לממשלה כי ראוי שהסכמים כאלה יובאו לאישור הכנסת, מראש או בהתנדב, אלא שאף מיתנה בשנת הצהרה של היועץ המשפטי לממשלה בפני בג"ץ, אשר קיבלה ביטוי בפסק הדין בעניין וייס הנזכר לעיל (שם, בעמ' 468) כולקמן: "אשר לאשרורן של אמנות בינלאומיות בעלות חשיבות מיוחדת, מוגבל על הממשלה (בפני היועץ המשפטי לממשלה בפנינו) כי כל הסכם שיוערך נעניין זה יובא לאשרור הכנסת..."

עניין זה אף בא לידי ביטוי בסעיף 6(ג) לתקנון עבודת הממשלה חקו: כי "הממשלה רשאית לקבוע כי, בשל חשיבותה, תוגש אמנה פלוגית גם לאישור הכנסת או לאשרורה".

7. ואכן, בדיקת הפרקטיקה הנוהגת מאז חקמת המדינה ועד היום מצויה על כך שהממשלה הביאה לאישור הכנסת הסכמים רבים בעלי חשיבות מדינית מיוחדת, גם בלא שהיה מדובר בויתור על שטח ריבוני (לסקירה מפורטת של ההסכמים שהובאו לאישור הכנסת מקום המדינה ועד שנת 2005 ראה מאמרו הנזכר של פרופ' שטרית ותחת דעתו הנזכרת של היועץ מזה). אולם, ככל הנראה, בשל העדר

נורמה מחייבת (בין מכות חוק ממרש ובין מכות מנהל חוקי מוחי ב), ואי הבחירות המאפיינת את הסוגיות לעיתים נהגת הממשלה להביא את החסמים לאישור הכנסת לפני חתימתם, וכך, לדוגמה, בהסכם השלום עם מצרים ובהסכם השלום עם ירדן ולעיתים לאחר חתימתם (כך, לדוגמה, בהסכם עזה ויריחו, בהסכם תביניים עם הפלסטינים וכן בהסכם וואי עם פלסטינים). לצד דוגמאות אלה, היו מקרים שבהם הממשלה ביטלה שלא להביא חסמים בינלאומיים חשובים לאישור הכנסת (כך, לדוגמה, ההסכם על העברת סמכויות בין ישראל לפלסטינים, החסם על מכתות בינלאומיות זמנית בחברון, פרוטוקול בנוגע למעבר בטוח בין עזה לגדה המערבית, חסם הבנות בדבר בניית נמל ימי בעזה).

8. חוסר הקוהרנטיות בעניין זה נובע, ככל הנראה, מכך שהסיבה להביא את החסמים לאישור הכנסת לא נגזרת ממחויבות שבדין (שכן לא דובר בהסכמים שיש בהם ויתור על ריבונות ישראלית), אלא מכך שהממשלה "העדיפה להביאם לאישור הכנסת מסיבות פוליטיות ו"יבירות בעיקרן" (מדבר פרומי רובינשטיין ופרומי מדינת ישראל בספרם חסר, עמ' 19). אגב, גם לאחר "והיתוך" מזה קצת מרץ 2005 כי אין חובה על הממשלה להביא את החסמים עם מצרים לפריסת כוחות מצריים בציר מלדלפי, העדיפה הממשלה מטעמים ציבוריים להביא לאישור הכנסת וחזא אושר על זה לפני שנחתם.

9. הנה כי כן, על פי המצב המשפטי הנוכחי כיום אין כל דבר חקיקה המחייב את הממשלה להביא חסמים בינלאומיים חשובים לאישור הכנסת (למעט חסמים הכרוכים בויתור על שטחים משטחי מדינת ישראל). למיכך, ספק רב אם הפרקטיקה שנוצרה, הראויה כשלעצמה, להביא חסמים חשובים לאישור הכנסת, הינה אכיפה מבחינה משפטית. על כן, החליטת הממשלה על הסכם שכזה בוודאי תחייב את המדינה, הן במישור הפנימי והן במישור הבינלאומי, גם אם ההסכם לא חובה לאישור הכנסת.

10. לענייננו נותרת השאלה האם קיימת חובה להביא לאישור הכנסת גם שינוי או תיקון הסכם שהובא בעבר, בנוסחו הראשוני והמקורי, לאישורה של הכנסת. גם סוגיה זו אינה מוסדרת בחקיקה וטרם נדונה בפסיקה, ועל כן אין על כך תשובה מוסמכת וברורה. עם זאת, ודמה כי בהיעדר נורמה מפורשת ומחייבת, יקשה לטעון כי שינוי חסם כאמור מחייב את אישור הכנסת, שכן, כפי שהוסבר לעיל, חובות חסמים שאינם כרוכים בויתור על שטח ריבוני לאישור הכנסת, מלבנהזילה אינה נובעת מחובה משפטית אלא מגורמות ראויות של מחויבות ציבורית-פוליטית.

מן הכלל אל הפרט - תסדיר בענייננו

11. הסכם השלום בין ישראל למצרים קובע, בין היתר, תסדירים ביטחוניים בין שתי המדינות ובמסגרתם תסדירי דילול ופרוי בסיני ובסמך לגבול הבינלאומי, חן בצד הישראלי והן בצד המצרי.

12. סעיף 4 להסכם השלום קובע:

1. "כדי לשמור בטחון מירבי לשני הצדדים, על בסיס של וודיות, יקבע תסדירי בטחון מוסכמים, לרבות אזורים של הגבלת כוחות בשטח מצרים ובשטח ישראל, כוחות ומשקיפים של האומות המאוחדות, תמי וארים בפרוטוקול, לגבי טיבם ועיתויים, נוספת 1, וכן סידורי בטחון אחרים שה נודדים עשויים להסכים עליהם.

2.
3.

הסדרי הביטוח שנקבעו בשיק ד"ר 2 לסעיף זה נותנים, לבקשת אחד הצדדים, לבחינה ולתיקון בחסכמה הדדית של הצדדים."

13. לענייננו, חשוב סעיף 2 לנספח הצבאי (נספח 1) שעניינו קביעתם של האזורים והקווים הסופיים הקובע לאמור:

"1. כדי לספק בטחון מירבי לשני הצדדים לאחר הנסיגה וסופית, ייקבעו ויאורגנו האזורים והקווים המשורטטים על מפה 1, כדלקמן:

א. אזור A...

ב. אזור B...

ג. אזור C [הערה: זהו האזור הנגע לענייננו]

(1) אזור C מתרחם בקו B (קו ירוק) ממערב לגבול הבינלאומי ומסתיים בקצה (אילת) ממזרח, כמסומן במפה 1. זו ערה: מיוצר על רצועת שטח בסיסי, ברוחב של כ- 20-40 ק"מ, לורך הגבול עם ישראל, מהים התיכון ועד טאבה, והנמשכת עד לשארם אל-שייך.

(2) רק מותרות של האומות המאוחדות ומשטר / אזהרות מצרית יוצבו באזור C. [הערה: בסופו של דבר לא חוקם כוח של תא"ם לפיקוח על הסכם השלום. בשנת 1981 חוקם כוח אשקיפים רב-לאומי על ידי הצדדים וארצות, שקיבל את כל הסגנונות שנועדו בהסכם השלום לכוח תא"ם].

(3) המשטרה האזרחית המצרית, חמוצידת ב"ש קל, תבצע תפקידי משטרה רגילים בתוך אזור זה.

(4) כוח האומות המאוחדות יתפרס בתוך אזור C ויבצע את תפקידיו כמוגדר בסעיף 4 לנספח זה.

(5) כוח האומות המאוחדות יעבד בעיקר במחנה 2 המצויים בתוך שטחי התצבה כדלקמן, המסומנים במפה 1, וזו יקבע את מיקומו המדויק לאחר התייעצויות עם מצרים.

(א) באותו חלק מן השטח בסיסי הנמצא תוך כ- 20 ק"מ מהים התיכון וחטבל בגבול הבינלאומי.

(ב) בשטח שרם אל-שייך.

ד. אזור D..."

14. סעיף 3 לנספח הצבאי שעניינו משטר צבאי אזורי קובע לאמור:

"1. ...

4. המשטרה האזרחית המצרית יכול שתהא מצוידת באסוקי משטרה בלתי מזוינים כדי לבצע תפקידי משטרה רגילים באזור C."

15. חנה מי כן, הסכם השלום עם מצרים הגדיר במפורש ובאופן מפורט את סדרי הכוחות המותרים, בסיסי ובקרבת הגבול הבינלאומי, אך גם צפה את האפשרות והצורך לקבוע הסדרי ביטחון נוספים

TOTAL P.05

ומשלמים, ולבחון מחדש את הסדרי הביטחון שנקבעו בהסכם, לפי הצורך, ובהסכמת שני הצדדים.
גם השכל הישע מחויב בן בהסכם אחר טווח דוגמת הסכם של ז תחית נמשות הסיווח לשית
התאמת הסדרי הביטחון לשיווי העיתים.

16. במקרה שלפנינו, לא נעשה תיקון להסכם לפי סעיף 4 להסכם השלום, ועל אף שמדובר, בכל הנדאה, בהכנסת כוחות משמעותית לאזור C בגודל להסכם, הרי שנוכח חסיבות נוצאות הדופן שיש לחן השלכה בודת על העיבות והביטחון באזור, ונוכח הדחיזת שבהכנסת הכוחות והעניות החיתר שניתן, ניתן אפוא לראות בהכנסת הכוחות המצריים לתקוף המובל השלמה והתאמת של הסדרי הביטחון שבהסכם לנסיבות המשתנות באזור, במסגרת הח זכס וחבלייתיו "לספק ביטחון מירבי לשני הצדדים". בגסיבות אלה בודאי לא ניתן לקבוע שני חובה להבאת הנושא לאישור הכנסת.

17. לא יהיה זה מיותר לציין בחקשר זה, ומכלי להביע כל עמדת בעניין ואינו נתון לסמכותי, כי החלטת שר הביטחון אף לא תובאה לאישור הממשלה או הקבינט המדיני-בט זוני.

18. עם זאת, ועל אף שבאסוד אין חובה לאשר את ההסדר הזמני במלוא ז הכנסת, אני סבור כי על ועדת החוץ והביטחון, באמצעות אחת מוועדות המשנה שלה, לפקח ול הנושא ולעקוב מקרוב אחר ההתפתחויות בעניין זה, נוכח רגישותו ומשמעותיותו.

19. לבסוף נראה כי תגיעה העת להסדיר בחקיקה את סוגיות הבאתם של הסכמים בינלאומיים לאישור הכנסת. מקומה ותפקידה של הכנסת בחליך אישור הסכמים בינלאוניים חשובים, מן הראוי שיוסדר בחקיקה ראשית ולא ייותר "לסדרי" הממשלה, גם אם זו התחייבה בפני כניץ בשעתו כי תביא הסכמים מסוג זה לאישור הכנסת. תצעות חוק בעניין זה חונשו על ידי מספר חברי כנסת וידוע לי שנעשית גם עבודה ממשלתית בנושא. מן הראוי לזרז את התהליך לה עדרת סוגיה חוקתית זו ולהסדיר את אי הבחירות וחוסר חקוקה נטיית המאפיינים כיום את סוגי נ הבאת הסכמים בינלאומיים לאישור הכנסת.

בברכה,

אל תח

הערת: חתיב שאול מופז, יושב ראש ועדת החוץ והביטחון
מר יחודה ויינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה
גבי אורית קורן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)
ד"ר שביט מטיאס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ביטל)
מר אחו בן ארי, היועץ המשפטי למערכת הביטחון
מר אהוד קינן, היועץ המשפטי למשרד החוץ
גבי מירי פרנקל-שור, היועצת המשפטית לוועדת החוץ והביטחון
אלי'ם לירון ליבמן, רמ"ח הדין הביטל, חפרקליטות הצבאית