

בית המשפט העליון
בג"ץ 6784/22
ח"כ איתמר בן גביר נ. יאיר לפיד, ראש הממשלה
תאריך הגשה: 13/10/22

בסי"ד

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

בעניין שבין:

1. ח"כ איתמר בן גביר ת.ז. 038678793



הכנסת, קרית בן גוריון, ירושלים
טלפון: 02-6753333, פקס: 02-6408196
דוא"ל: ibengvir@knesset.gov.il
העותר 1 בעצמו או ע"י עו"ד חנמאל דורפמן ו/או זאב וולף

2. מפלגת עוצמה יהודית (חזית יהודית לאומית) 599000643

באמצעות עו"ד חנמאל דורפמן ו/או זאב וולף
מרכז העסקים שילה, ד.ג. אפרים 4483000
טלפון: 02-6543300, פקס: 02-6543400
דוא"ל: dorfch@gmail.com

העותרים

- נ ג ד -

1. יאיר לפיד, ראש הממשלה
2. נפתלי בנט, ראש הממשלה החלופי
3. ממשלת ישראל
4. הקבינט המדיני בטחוני
5. היועצת המשפטית לממשלה

כולם באמצעות פרקליטות המדינה – מחלקת בג"ץ
מרחוב צלאח א-דין 31, ירושלים
טלפון: 073-3925590, פקס: 02-6467011
מייל: HCJ-dep@justice.gov.il

המשיבים

עתירה דחופה למתן צו על תנאי וצו ביניים

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה ולפיה יתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים 1-5 לבוא וליתן טעם מדוע לא יימנעו מאישור הסכם הגבול הימי עם לבנון והחזיבאללה עד לכינונה של ממשלה חדשה, ולחלופין עד לאישורו על ידי הכנסת ובמשאל עם, ומדוע לא תבוטל החלטת ממשלת ישראל מיום 12.10.22 אשר לפיה ההסכם יאושר בידי ממשלת ישראל בלבד, ללא הבאתו לאישור בכנסת – בניגוד לעמדת היועצת המשפטית לממשלה.

עד להכרעה בעתירה זו, בית המשפט הנכבד יתבקש להוציא צו ביניים, האוסר על משיבים 1-4 לעשות כל פעולה אופרטיבית ו/או חתימה אשר משמעותה כבילת הממשלה הבאה להסכם בינלאומי ו/או להסכם הגורע משטחים ימיים ו/או יבשתיים אשר תחת ריבונות מדינת ישראל ו/או שהמשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל חלים בהם, לרבות הסכם הכולל התחייבות לעתיד והתחייבות המותנית בתנאים, ובכלל זה לחתום על נספחים ב' ו-ג' לטיוטת ההסכם, בטרם יובא

ההסכם למשאל עם או לאישורו בכנסת, ברוב של 80 חברי כנסת, ולחלופין ברוב רגיל, או עד לאחר כינונה של ממשלה חדשה בישראל.

הבקשה למתן צו ביניים:

א. בהעדר צו ביניים, המשיבים יאשרו את ההסכם בניגוד לדין, זאת בניגוד למצב הקיים היום, לפיו מדינת ישראל מחזיקה בכל שטחי המחלוקת ובכל שטחי המים הטריטוריאליים שלה.

ב. התנהלות המשיבים והצהרותיהם מלמדות שבכוונתם לבצע מחטף, שהרי ברור כי אילו היה למשיבים רוב לאישור ההסכם בכנסת או במשאל עם, המשיבים היו עושים זאת. לא רק שהדבר לא נעשה, אלא שאיש מהמשיבים לא הגיב לטענות העותרים, ולמעשה העותרים החליטו בישיבת הממשלה מיום 12.10.22 מס' 1897 כי ההסכם יאושר ללא אישורה של הכנסת בתוך 14 ימים, קרי: ביום 26.10.22.

מבחני הפסיקה למתן צו ביניים:

א. שני שיקולים מקובלים לבחינת בקשה לצו ביניים: מאזן הנוחות וסיכויי העתירה. על שיקולים אלה עמד בית המשפט העליון: "בבוא בית המשפט להכריע בקשה למתן צו ביניים עליו לבחון שני עניינים עיקריים. האחד, 'מאזן הנוחות', שבו בוחן בית המשפט את הנזק שייגרם למבקש במידה שלא יינתן צו ביניים אל מול הנזק שייגרם למשיב במידה ויינתן צו כמבוקש; והאחר, סיכויי העתירה להתקבל. במסגרת שיקולי מאזן הנוחות יבחן בית המשפט, בין יתר שיקוליו, אם אי מתן הצו יסכל את בירור ההליך העיקרי, וכן יבחן את הצורך לשמר מצב קיים לעומת יצירת מצב חדש בטרם התברר ההליך לגופו. אבן הבוחן העיקרית היא מאזן הנוחות..." בר"מ 03/31 אחים סקאל בע"מ נ' רשות שדות התעופה (18/03/2003 טרם פורסם). העותרים יטענו כי שני התנאים לעיל מתקיימים.

ב. סיכויי העתירה – העותרים יטענו כי סיכויי קבלת עתירתם טובים מאוד, והיא בכל מקרה אינה משוללת יסוד. העתירה מעלה שורה של פגמים חמורים בהחלטת ובהתנהלות המשיבים, ומאירה זרקור על התנהלות בעייתית ובלתי חוקית של המשיבים, שנעשתה אף בניגוד לעמדתה של המשיבה 5 – לפיה הדרך הראויה והעדיפה בתקופה זו היא הבאת ההסכם לאישור הכנסת.

ג. פגמים והתנהלות זו מספיקים בשלב זה להוצאת צו על תנאי, אשר יעביר את נטל ההוכחה אל המשיבים להוכיח לבית המשפט הנכבד כי החלטותיהם לקבל את ההסכם ולהימנע מאישור הכנסת, בפרט בתקופה כה קרובה לבחירות לכנסת ה-25, בדין יסודן.

ד. מאזן הנוחות – לא אחת נקבע כי יש צורך לבחון את הצורך בשמירת המצב הקיים לעומת יצירת מצב חדש בטרם התברר ההליך לגופו. במקרה שלנו, כאמור, יש לשמור על המצב הקיים שבו מדינת ישראל מחזיקה בכלל השטח נשוא ההסכם והוא שייך לה, ואילו לא יינתן צו, נראה כי גם כאשר בסופו של יום תתקבל העתירה, הרי שמרגע שהמשיבים 1-4 יאשרו את ההסכם, שהינו הסכם בינלאומי, מדובר יהיה בצעד בלתי הפיך.

ה. אשר על כן, מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה לצו ביניים, ולהורות למשיבים להימנע מכל חתימה על אשרור ההסכם, עד לכינונה של ממשלה חדשה ולחלופין עד להבאת ההסכם לאישור בהתאם לחוק יסוד: משאל עם, ולחלופי חלופין עד להבאתו לאישור הכנסת לפי סעיף 10 לתקנות הממשלה.

העתירה למתן צו על תנאי:

א. תמצית רקע עובדתי

1. מזה שנים רבות, מתנהלים הליכי משא ומתן בין ממשלת ישראל ללבנון, בדבר הגבול הימי שבין המדינות.
2. בחודשיים האחרונים גברו פרסומים אודות גיבוש הסכם בין ממשלת ישראל היוצאת ללבנון, בנוגע לקו הגבול הימי שבין ישראל ללבנון.
3. הפרסומים האמורים אומתו בסופו של דבר ביום ביום 11.10.22, עת פרסם משיב 1 בחשבון הטוויטר שלו "ציוץ" ובו כתב:

"הגענו להסכם היסטורי על הקו הימי עם לבנון. מחר אכנס את הקבינט המדיני-ביטחוני ואחריו ישיבת ממשלה. טיוטת ההסכם עומדת באופן מלא בעקרונות שהציגה ישראל בתחום הביטחוני ובתחום הכלכלי.

מדובר בהישג היסטורי שיחזק את ביטחון ישראל, יכניס מיליארדים לכלכלת ישראל ויבטיח את היציבות בגבול הצפון".

***** עותק צילום מסך של הציוץ מצורף ומסומן "1".**

4. על רקע ביקורת ציבורית נרחבת מכל גווי הקשת הפוליטית, באותו היום פרסמה לשכת היועצת המשפטית לממשלה חוות דעת של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה בעניין **"חתימה על הסכם לתיחום הגבול הימי הצפוני"**, ומכתב מאת משיבה 5 אל חברי הממשלה שכותרתו: **"הסכם לתיחום הגבול הימי הצפוני"**.

***** עותק חוות הדעת והמכתב מצורפים ומסומנים "2", "3" – בהתאמה**

5. בהמשך לכך, ביום 12.10.22 התכנסו חברי המשיבה 4 לדיון בטיטת ההסכם. בסיום הדיון, החליטה המשיבה 4 בהחלטה מס' 38/ב לאשר את סיכום ראש הממשלה, לפיו ההסכם הימי הוצג לחברי הקבינט, וחברי הקבינט הביעו תמיכה בקידום הליכי אישור ההסכם על ידי הממשלה.

***** עותק החלטת המשיבה 4 מצורף ומסומן "4".**

6. כמו כן, ביום 12.10.22 החליטה המשיבה 3 בהחלטה מס' 1897 לתמוך בקידום הליכי אישור ההסכם הימי בין ישראל ללבנון (...), ולקבוע כי ראש הממשלה ושר החוץ יעביר למזכיר הכנסת את נוסח ההסכם על מנת שהוא יביאו לידיעת חברי הכנסת לפני הבאתו לאישור על ידי הממשלה.

***** עותק החלטת המשיבה 3 מצורף ומסומן "5".**

7. למרות הביקורת הציבורית הרבה, ותוך הפגנת ניתוק מכל ביקורת ציבורית, ביום 12.10.22 נפתחה הכנסת במיוחד, בהוראתו של יו"ר הכנסת, חת"כ מיקי לוי, וטיוטת ההסכם הונחה (או שמא, הונחתה) לראווה על שולחן הכנסת.

***** עותק טיוטת ההסכם והנספחים לה (למעט נספחים שכבר צורפו בעתירה זו בנפרד ולמעט עתירות אחרות שהוגשו בעניין זה, כלהלן), כפי שהונחו על שולחן הכנסת מצורף ומסומן "6".**

8. מכאן עתירה דחופה זו, שעניינה מניעת מחטף של הסדר מדיני בתקופת בחירות ובסמיכות מידית לבחירות, שלא רק שהיא מנוגדת לחוק ולפסיקה הענפה בעניין סמכויותיה המוגבלות של ממשלת יוצאת, אלא שהיא אף מנוגדת לחוק יסוד: משאל עם.
9. נוכח התנהלותם המתוארת, נדמה כי המשיבים 1-4 גמרו אומר "ללחוץ על הדוושה" בכל הכוח ולהאיץ את מהלכי אישור ההסכם וקביעת מציאות בלתי הפיכה לממשלה הבאה, ובשים לב להתעלמות המשיבים מפניות העותרים (ופניות של גורמים נוספים), לא נותרה עוד ברירה אלא לפנות בעתירה לבית משפט נכבד זה. זאת, בטרם ייקבעו עובדות בשטח, באופן שלא ניתן יהיה להחזיר את הגלגל אחורנית.
10. לא יהא זה למותר לציין, כי עתירות נוספות בעניין ההסכם נשוא עתירה זו הוגשו זה לא מכבר לבית משפט נכבד זה (בג"ץ 6654/22, בג"ץ 6664/22, בג"ץ 6712/22). ככל שבית המשפט הנכבד יראה לנכון לאחד את הדיון בעתירה זו עם הדיון בהליכים האמורים, העותרים לא יתנגדו לכך.

ב. הצדדים

11. העותרים הינם מפלגת עוצמה יהודית (להלן: "**העותרת**") והעומד בראשה, ח"כ איתמר בן גביר, אשר מכהן כחבר כנסת (להלן: "**העותר**").
12. משיבים 1-2 הינם ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי – בהתאמה. יצוין, כי משיב 1 מכהן כראש הממשלה מיום 1.7.2022 – רק לאחר שהכנסת הצביעה בקריאה שלישית על פיזור.
13. משיבה 3 הינה ממשלת ישראל.
14. משיבה 4 היא ועדת השרים לעניינים מדיניים-בטחוניים.
15. משיבה 5 הינה היועצת המשפטית לממשלה.

ג. הרקע העובדתי בהרחבה

16. על רקע חילוקי הדעות בין ישראל ללבנון והחיזבאללה בדבר הגבול הימי והכלכלי שבין המדינות, ביום 10.7.2011 התקבלה החלטת הממשלה מספר 3452 בנושא "קביעת קו התיחום הימי הצפוני של מימי החופין והאזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל בים התיכון", ובה נקבעו גבולות המים הכלכליים של מדינת ישראל אל מול חופי לבנון.
***** עותק החלטה 3452 מצורפת ומסומנת "7".**
17. החלטה זו התקבלה כשברקע דרישות טריטוריאליות-כלכליות שעלו מצד ממשלת לבנון ביחס לחלק מהשטח האמור, כאשר בשטח שבמחלוקת, שגודלו כ-860 קמ"ר, מצוי שדה גז טבעי ענק, אשר נפרש בין השטח השייך לישראל, השטח השייך ללבנון והשטח המצוי במחלוקת.
18. בשנת 2012, ניתנה הצעת פשרה על יד המתווך מטעם ארצות הברית מר פרדריק הוק, המכונה "קו הוק". הצעת הפשרה חילקה את השטח שבמחלוקת באופן ש-45 אחוזים ממנו ייוותר בידי ישראל ואילו 55 אחוזים ממנו יהיה שייך ללבנון. בהתאם לפרסומים, ישראל הסכימה להצעה זו, ואילו לבנון שתקה ביחס אליו.
19. מאז ועד היום התנהלו שיחות מו"מ שלא הבשילו לכדי הסכם. כך לדוגמא, בשלהי שנת 2020 התחדש המשא ומתן בין המדינות, אך שיחות אלו לא הובילו לפריצת דרך.

20. על פי דיווח של מר אהוד יערי בחדשות 12 מיום 28.10.20, לבנון העלתה דרישה נוספת במו"מ, וצוות המו"מ הישראלי הודיע שלא ידון בו.

***** עותק הדיווח בחדשות 13 מצורף ומסומן "8".**

ניתן להתרשם מן הדברים גם בקישור:

https://www.mako.co.il/news-military/2020_q4/Article-cef7ce79d907571026.htm

21. בהמשך דווח כי המשא ומתן "תקוע", כאשר לאחר חודשיים של שיחות בתיווך ארצות הברית, הצדדים רק מקשיחים את עמדותיהם. על פי דיווח של מר ברק רביד באתר 'וואלה' מיום 25.11.20, במהלך פגישת המו"מ השנייה הלבנונים הציגו מפה שכללה דרישה לקו גבול דרומי יותר מאי פעם, ובתוכו חלק ממאגרי הגז שישראל כבר התחילה לפתח. ישראל דחתה את הדרישה הלבנונית והגיבה עם הקשחת עמדות והצגת מפה משלה, שכללה דרישה לקו גבול צפוני יותר שנכנס אל תוך המים הכלכליים של לבנון.

22. עוד על פי הדיווח, הפגישה התלהטה והסתיימה בטונים צורמים ביותר. בכירים ישראלים מציינים כי בפגישה השלישית והרביעית העניינים נרגעו והאווירה השתפרה, אולם הצדדים לא התגמשו בעמדותיהם, ובכירים ישראלים העריכו אז כי אחת הסיבות להקשחת העמדות בצד הלבנוני עשויה להיות תוצאות הבחירות לנשיאות ארצות הברית, כאשר המו"מ בין הצדדים החל כחלק מיוזמה של ממשל טראמפ וייתכן שממשלת לבנון המתונה לראות מה תהיה עמדת ממשל ביידן בנושא לפני שתגמיש את עמדתה ותחתור להסכם.

23. עוד נאמר, כי פגישת המו"מ החמישית צפויה להתקיים בתחילת דצמבר שנת 2020, וכי בשלב הזה המתווך האמריקני ג'ון דארוצ'ר לא הניח על השולחן הצעת גישור כזו או אחרת.

***** עותק הדיווח באתר 'וואלה' מצורף ומסומן "9".**

ניתן להתרשם מן הדברים גם בקישור:

<https://news.walla.co.il/item/3401010>

24. על פי דיווח נוסף באתר 'וואלה' מיום 29.04.21, ביום 05.05.21 התחדשו השיחות יחד עם המתווך האמריקאי ג'ון דרושר, אלא שגם בפגישה זו לא קרה דבר.

***** עותק הדיווח השני באתר 'וואלה' מצורף ומסומן "10".**

ניתן להתרשם מן הדברים גם בקישור:

<https://news.walla.co.il/item/3432459>

25. לאחר כישלון השיחות, הוחלף המתווך האמריקאי, וביום 03.10.21 פורסם, כי המתווך החדש יהיה איש אמונו של נשיא ארצות הברית ג'ו ביידן, מר עמוס הוכשטיין.

***** עותק הדיווח על מינוי המתווך החדש מצורף ומסומן "11".**

ניתן להתרשם מן הדברים גם בקישור:

<https://news.walla.co.il/item/3462764>

26. אלא שהלכה למעשה, השליח החדש הגיע לסבב שיחות בלבנון רק ביום 13.6.22. כך, על פי דיווחו של יובל אזולאי באתר כלכליסט מיום 12.6.22.

*** עותק הדיווח על הגעת המתווך לסבב שיחות חדש מצורף ומסומן "12".

ניתן להתרשם מן הדברים גם בקישור:

https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hkkxxoxk5

27. אלא שביום 20.6.22 נפל דבר בישראל: המשיבים 1-2 הודיעו לציבור הישראלי על פיזור הכנסת ה-24, וסיום דרכה של הממשלה ה-36. בהצהרה משותפת של המשיבים 1-2 מסר המשיב 2 כי: "הקמנו את הממשלה כדי לעצור את הסחרור שישראל הייתה נתונה בו. הצלחנו להקים ממשלה לישראל, שהוציאה אותה מהבור. ביום שישי האחרון קיימתי שורה של שיחות עם גורמי ביטחון ומשפט, והבנתי שעם פקיעת תקנות יהודה ושומרון מדינת ישראל תיכנס לכאוס חוקתי. את זה לא יכולתי לאפשר. לא חסכנו במאמצים לגייס את מי שנדרש, אבל לצערנו המאמצים לא נשאו פרי. על כן, לפיד ואני החלטנו לפעול יחד לפיזור הכנסת תוך העברה מסודרת של השלטון והבטחת האינטרס הלאומי גם בתקופת המעבר".

28. המשיב 1 נשא גם הוא דברים ואמר כי: "האתגרים שלנו כמדינה לא יכולים לחכות. אנחנו צריכים לטפל ביוקר המחיה, לנהל את המאבק באיראן, בחמאס ובחיזבאללה, להתייצב מול הכוחות שמאיימים להפוך את ישראל למדינה לא דמוקרטית", הוסיף לפיד. "מה שאנחנו צריכים לעשות גם היום. לחזור לרעיון של אחדות ישראלית. לא לתת לכוחות האופל לפרק אותנו מבפנים. להזכיר לעצמנו שאנחנו אוהבים אחד את השני, אוהבים את המדינה שלנו, ורק ביחד ננצח".

*** עותק דברי המשיבים 1-2 כפי שפורסמו באתר 'וואלה' מצורף ומסומן "13".

ניתן להתרשם מן הדברים גם בקישור:

<https://news.walla.co.il/item/3513508>

29. רק לאחר מכן, כאשר הממשלה היוצאת הפכה לממשלה יוצאת, וכל בית אב בישראל ידע שהמשיב 2 הולך לעשות לביתו, ביום 24.6.22 החלה ממשלת ישראל במו"מ על אופן חלוקת הגבול הימי שבין ישראל ללבנון.

30. על פי הודעתו של משרד האנרגיה מיום 25.6.22, צוות המשא ומתן של ישראל לגבול הימי ערך אתמול פגישה מקצועית עם המתווך האמריקאי עמוס הוכשטיין. בהודעה שהופצה נכתב עוד, כי צוות המשא ומתן של ישראל לגבול הימי ערך ביום 24.6.2022 פגישה מקצועית עם המתווך האמריקאי עמוס הוכשטיין. הצוות שמע עדכון על ביקורו של המתווך בלבנון, והצדדים דנו בגיבוש כיוונים קונסטרוקטיביים על מנת להתקדם במו"מ תוך שמירה על האינטרסים הכלכליים והביטחוניים של ישראל ותוך כוונה לסכם את הסוגיה בתקופה הקרובה.

*** עותק הודעת משרד האנרגיה מצורף ומסומן "14".

ניתן להתרשם מן הדברים גם בקישור:

https://www.gov.il/he/departments/news/press_260622

31. הוזה אומר, המשיבים כולם החלו במו"מ עם לבנון לאחר שהממשלה הפכה לממשלה יוצאת, כשכבר ברור היה שהממשלה לא נהנית מאמון הכנסת. לא מדובר במשא ומתן שהחל בשנת 2011, גם לא בשנת 2020, אלא במשא ומתן שהחל לאחר שהמשיבים 1-2 הודיעו על פיזור

הכנסת והליכה לבחירות, שבעה ימים בלבד טרם נכנס המשיב 1 לתפקידו כראש ממשלה
יוצאת שלא נהנה מאמון הציבור!

32. בראיה זו, אין ספק שמדובר בניהול מו"מ שהחל בתקופת בחירות, ועל רקע זה, ניתן להבין את הנסיגה הישראלית המהירה והמסוכנת מכל העמדות שהציגה ישראל בעשור האחרון, עד כדי וויתור מלא של שטח המחלוקת ללבנון, וויתור נוסף של שטח שלא היה במחלוקת – מתוך המים הטריטוריאליים של מדינת ישראל. מכאן להצגת עיקרי ההסכם.

33. במאמר מוסגר יצוין, כי ביום 12.10.22, במהלך מסיבת עיתונאים של המשיב 1, מסר המשיב 1 כי: "לאור ההתנהלות המופקרת של האופוזיציה, לא חשבנו שנכון להביא את זה להצבעה בכנסת".

34. *** עותק דבריו של המשיב 1 מצורף ומסומן "א" בדיסק המצורף.

35. ניתן להתרשם מן הדברים גם בקישור:

<https://13tv.co.il/item/news/politics/state-policy/press-lebanon-903293167>

עיקרי ההסכם:

36. מאחר שהדברים הובאו בהרחבה הן בהסכם שצורף והן בחוות דעתם של המשנים למשיבה 5, והן בעמדתה של המשיבה 5 עצמה כפי שהוגשה לשרי ממשלת ישראל, נסקור בקצרה את עיקרי ההסכם.

37. כפי שהובא בחוות הדעת של המשיבה 5, מבחינה צורנית לא מדובר בהסכם ישיר בין ישראל ללבנון, אלא בחילופי מכתבים זהים מול ארצות הברית, והפקדת קואורדינטות זהות באו"ם, שיחליפו את הקואורדינטות הקודמות. באשר לכניסת ההסכם לתוקף – זו תיעשה לאחר ששני הצדדים יאשרו לארצות הברית כי התנאים המופיעים במכתב האמריקאי מקובלים עליהם, וארצות הברית תודיע כי שני הצדדים הסכימו לכך. בהקשר זה, הצדדים יחתמו על נספחים א', ב', ו-ג' להסכם.

38. מבחינה מהותית, ההסכם כולל שלושה וויתורים בשטחי ישראל. **האחד**, וויתור על הסכמת קבע בקו חמשת הקילומטרים הסמוכים לחוף (קו המצופים). **השני**, וויתור על שטחים שהם במים הטריטוריאליים של מדינת ישראל, כאשר בטווח של בית 5 קילומטר ל12 מייל ימי מהחוף, **ישראל תוותר על ממוצע של 300 מטר רוחב לכל אורך הקו**, ולמעשה קו הגבול ייקבע כקו 23 – אותו דרשה ממשלת לבנון. **השלישי**, אזור המים הכלכליים, שבו כל שטח המחלוקת שבגודל של כ850 קמ"ר שעליו הכריזה ממשלת ישראל בהחלטה מס' 3452 כחלק מקו התיחום הימי הצפוני של מימי החופין ושל האזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל בים התיכון, יועבר ללבנון.

39. עוד כולל ההסכם הוראות לפיהן, למעט אי ההסכמה על קו המצופים כקו קבע, ההסכמה תהיה הסכמת קבע. כן קובע ההסכם, כי מאגרי הגז שבשטח המחלוקת יפותחו על ידי לבנון, וקונסורציום החברות שיפעיל את המאגר בלבנון יקנה את הזכויות של ישראל מהמאגר. כן נקבע, כי במקרה של גילוי מאגרים חוצי גבולות נוספים, הצדדים יפנו לתיווך ארה"ב ולא יפעלו באופן חד צדדי, וכי כל מחלוקת לגבי פרשנות ההסכם או יישמו תיפתר באמצעות שיח שיתווך על ידי ארה"ב.

ד. פנייה מוקדמת אל המשיבים ומיצוי הליכים

40. כבר ביום 2.10.22 פנה העותר אל המשיבה 5. העותר ציין, כי בתקופה האחרונה גוברים הפרסומים אודות הסכם אותו מגבשת ממשלת ישראל היוצאת בנוגע לקו הגבול הימי של המים הכלכליים בין ישראל ללבנון. לפי הפרסומים, מדובר בויתורים בעלי משמעות טריטוריאלית מצד ישראל לטובת לבנון.

41. עוד ציין העותר, כי מלבד המשמעות הטריטוריאלית, מדובר בצעד שמשמעותו הכלכלית גרידא מוערכת בעשרות מיליארדי דולרים, לכל הפחות, וכי בהתאם לפרסומים הנרחבים, בימים האחרונים כבר הועברו לצדדים (ישראל ולבנון) טיוטות של ההסכם המתגבש, באמצעות גורמים מטעם הממשל בארצות הברית.

42. העותר הפנה את המשיבה 5 לחוק יסוד: משאל עם, הקובע כי אם 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.

43. העותר הפנה לחובה המעוגנת בחוק יסוד להביא הסכם כאמור לאישור הכנסת, כאשר לאחר אישורו ברוב של לפחות 61 חברי כנסת, נדרש קיום משאל עם או לחלופין אישור ההסכם ברוב של שמונים חברי כנסת.

44. העותר ציין, כי ניכר שהדבר המרכזי והדחוף כעת הוא המחטף שבניהול המו"מ כעת. זאת, מאחר ומדובר בתקופת בחירות, אשר הכללים לגביה ידועים מקדמת דנא, ואשר הותוו על ידי היועצים המשפטיים לממשלה ועל ידי בית המשפט העליון. העותר הוסיף, כי מלבד עובדת היות הממשלה הנוכחית ממשלת מעבר, הרי שהעומד בראשה הינו ראש ממשלת מעבר שאף לא כיהן בתפקיד ראש הממשלה יום אחד טרם נפילת הממשלה – וכידוע, ממשלת מעבר מוגבלת מאוד ביכולותיה לבצע החלטות בעלות משקל.

45. בהיתן מגבלות אלו, ביקש העותר מהמשיבה 5 כי תנחה באופן מידי את ממשלת ישראל לחדול לאלתר מכל עיסוק בנושא המו"מ לשינוי הגבול הימי בין ישראל ללבנון, לרבות מתן הסכמה או ניהול מו"מ כלשהו בעניין. כל שכן, שלא לאשר או לאשרר הסכמות כלשהן בנושא זה, וככל שהממשלה הבאה תראה לנכון להמשיך במו"מ בנושא האמור, הרי שהדבר נתון לשיקול דעתה הבלעדי, והיא תוכל ליישם הסכם שכזה לאחר עמידה בתנאי חוק היסוד האמור.

*** העתק המכתב ואישור שליחה מצורף ומסומן "15".

46. משלא התקבל כל מענה ולאור הפרסומים הרשמיים והבלתי רשמיים שפורסמו מאז בעניין זה, ביום 11.10.22 פנה שוב העותר אל המשיבה 5, ואל המשיבים 4-1 ויו"ר הכנסת. העותר הפנה להודעת דוברות של המשיב 1, לפיה ישראל ולבנון הגיעו להסכם על הקו הימי ביניהם, ולפי ההודעה, מר לפיד הציג לפני מספר ימים את עקרונות ההסכם לקבינט המדיני בטחוני, והוא הנחה את מזכיר הממשלה לכנס מחר את הקבינט המדיני בטחוני, ולאחריה ישיבת ממשלה מיוחדת שבא יובא ההסכם לאישור הממשלה, ולאחר מכן יונח על שולחן הכנסת.

47. העותר ציין, כי הצהרתו של ראש ממשלת המעבר כי ההסכם יובא לאישור הקבינט המדיני בטחוני ואז יונח על שולחן הכנסת, מנוגדת לחוק יסוד: משאל עם. עוד ציין העותר, כי בהיותה של הממשלה ממשלת מעבר בתקופת בחירות, אשר הכללים לגביה ידועים מקדמת דנא, ואשר

הותוו על ידי היועצים המשפטיים לממשלה ועל ידי בית המשפט העליון, ממשלת מעבר מוגבלת מאוד ביכולותיה לבצע החלטות בעלות משקל, והדברים נכונים פי כמה כאשר העומד בראשה הוא ראש ממשלת מעבר שאף לא כיהן בתפקיד ראש הממשלה יום אחד טרם פיזור הכנסת.

48. בהינתן כל זאת, ביקש העותר להורות כי הנחייתו של ראש ממשלת להביא את אישור ההסכם לקבינט המדיני בטחוני ולאחר מכן להסתפק בהנחתו על שולחן הכנסת היא הנחייה בלתי חוקית שדינה להתבטל, הן מהטעם שמדובר במחטף בלתי חוקי של ממשלת מעבר, והן מהטעם שמדובר באישור הסכם בניגוד לחוק יסוד: משאל עם.

*** העתק המכתב ואישורי קבלה מצורף ומסומן "16".

49. נכון לרגעי כתיבת שורות אלו, לא התקבלה כל התייחסות מצד מי מהמשיבים, מלבד מענה לאקוני מיום 2.10.22, כי הפניה הועברה לטיפולו של ד"ר גיל-עד נועם, המשנה ליועמ"ש (משפט בין-לאומי).

*** העתק מענה לאקוני מלשכת היועמ"ש מצורף ומסומן "17".

ה. הרקע המשפטי ונימוקי העתירה:

ביצוע מחטפים בתקופת בחירות:

50. עם חקיקת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022) ביום 30.6.2022, נכנסה מדינת ישראל לתקופת בחירות, והבחירות תתקיימנה ביום 1.11.22. בהתאם לזאת, מיום פיזור הכנסת, ממשלת ישראל היא ממשלת יוצאת, ולאחר הבחירות היא תיהפך לממשלת מעבר.

51. כפי שנקבע אך לאחרונה, בבג"ץ 5403/22 לביא, זכויות אזרח, מינהל תקין ועידוד ההתיישבות נ' ראש הממשלה (נבו 22.09.2022):

"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".

52. במרוצת השנים נקבעו על ידי בית משפט נכבד זה הלכות הנוגעות להתנהלותה של ממשלה יוצאת, ולדרך הפעלה או הימנעות מהפעלת סמכויותיה.

53. בבג"ץ 5167/00 פרופ' הלל וייס עו"ד נ' ראש-הממשלה של מדינת ישראל, נה(2) 455 (2001) (להלן: "עניין וייס"), נקבע, כי התכלית העומדת ביסוד העקרונות של סבירות ומידתיות על

פעולותיה של ממשלה יוצאת מקום שראש-הממשלה התפטר היא כפולה: מחד גיסא, היא נועדה למנוע "חלל" שלטוני ולהבטיח יציבות והמשכיות. מאידך גיסא, יש להתחשב במעמדו המיוחד של ראש-הממשלה היוצא, אשר לכאורה עם התפטרותו היה תפקידו אמור להסתיים, אך הוא ממשיך להחזיק בו עד שייכנס לכהונתו ראש-הממשלה שנבחר, וזאת מכוח הוראתו של חוק היסוד עצמו, ונקבע:

"על רקע תכלית כפולה זו מתבקשת המסקנה הזו: ראש-הממשלה שהתפטר והשרים של ממשלתו צריכים לפעול מתוך מודעות לתכלית האמורה. מצד אחד, עליהם לנהוג באיפוק הראוי למעמד של ממשלה יוצאת. מצד אחר, עליהם להבטיח יציבות והמשכיות. חובת האיפוק אינה קיימת מקום שקיים צורך ציבורי חיוני בעשייה. ברור מאליו כי מקום שצורך חיוני זה קיים, עליה לעשות להגשמתו, וזאת במידה הראויה. עניין לנו אפוא בגישה גמישה המאזנת בין איפוק לבין עשייה, על-פי נסיבות העניין ובהתחשב במציאות המשתנה. השאלה שעקרונות הסבירות והמידתיות מציבים אינה אם העשייה היא שוטפת או חריגה. השאלה הנכונה הינה אם באיזון הכולל – המתחשב במכלול הנסיבות – נדרשים איפוק או עשייה".

54. בעניין וייס עסקה העתירה בניהול משא ומתן מדיני על ידי ממשלה יוצאת והעתירה אמנם נדחתה ונקבע כי הביקורת על האיזון בין הצורך באיפוק וריסון ובין הצורך בעשייה היא בידיה של הכנסת, אך נקבע כי כל הסכם מדיני שיושג יובא לאישור הכנסת:

"מסקנה זו מבוססת, בין השאר, על הצהרתו של היועץ המשפטי לממשלה, כי אם יחתם 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".

55. בעניין וייס הוסיף המשנה לנשיא שי' לוין, כי בית המשפט עשוי שלא להתערב מקום שבכוחה של הכנסת להגביל במפורש את כוחה של ממשלה יוצאת לעשות מעשה שאין זה ראוי לעשותו, וכי:

"מהחומר שלפנינו לא שוכנעתי שאין בכוחה של הכנסת להתערב. היא אף עשתה כן בעבר. אלמלא שיקול זה היה עליי להחליט אם הונחה לפנינו תשתית המצדיקה קביעה שהממשלה היוצאת חרגה באופן משמעותי וחד-משמעי מתחום פעולתה של ממשלה יוצאת".

56. יצוין גם, כי דעת המיעוט בעניין וייס של כב' השופט טירקל, סברה כי יש לקבל את העתירה. אליבא דהשופט טירקל, מתחם הסבירות של הממשלה היוצאת נעשה צר יותר ויותר, וגם חובת האיפוק המוטלת עליהם גדלה והולכת – מיום ליום ומשעה לשעה לקראת סיום כהונתו של ראש-הממשלה. וכדבריו:

"במילים אחרות, ככל שמתקרב מועד סיום כהונתו של ראש-הממשלה המתפטר לא די עוד שהצורך הציבורי יהיה חיוני גרידא, אלא שהצורך הציבורי חייב להיות חיוני ביותר על-מנת שיהיה בו כדי לבטל את חובת האיפוק המוטלת על ראש-הממשלה המתפטר ועל שרי ממשלתו בתקופת המעבר. ואולי ניתן גם לומר כי ככל שחולפים הימים, אף "חובת ההוכחה" שראש-ממשלה ושרי ממשלתו פועלים בתוך מיתחם הסבירות הולכת ועוברת אל שכמם. אם בתחילת התקופה מוטל על המשיגים על פעולותיהם להראות שאין צורך ציבורי חיוני המצדיק עשיית פעולה מסוימת, הרי שלקראת תום התקופה על ראש-הממשלה ועל הממשלה להראות שיש צורך ציבורי חיוני ביותר המצדיק את עשייתה.

...

הבחירות המיוחדות לראש-הממשלה ייערכו ביום 6.2.2001, לאמור בעוד שנים-עשר ימים. השאלה העומדת אפוא להכרעה לפנינו איננה אם המשא והמתן שמנהלת הממשלה עם הרשות הפלסטינית – שהוא ללא ספק גורלי לעתידה של המדינה – מצוי במיתחם הסבירות. השאלה היא אם ניהולו של המשא והמתן בתקופה סמוכה כל כך למועד הבחירות המיוחדות מצוי במיתחם הסבירות."

57. בבג"ץ 9202/08 ח"כ לימור לבנת נ' ראש הממשלה (נבו 04.12.2008) דן בית המשפט העליון בעניין ניהול מו"מ של ממשלה יוצאת עם סוריה והרשות הפלסטינית. נקבע, כי בגדר מתחם הסבירות והמידתיות הנתונים לממשלה ולראש הממשלה עליהם להימנע ככל הניתן מקבלת החלטות בלתי הפיכות, שעלולות לכבול את ידיה של ממשלה עתידית כזו או אחרת, וכי יש להתחשב בכך שבתחום המדיני אף לעצם ניהול משא ומתן עשויה להיות חשיבות בלתי מבוטלת.
58. עם זאת נקבע, כי נוכח שיקול הדעת הרחב המסור לראש הממשלה ולממשלה בתחום ניהול יחסי החוץ של ישראל ונטייתו של בית משפט זה שלא להתערב בתחום זה אלא במקרים חריגים, העתירה תידחה, בין היתר לאור הוראות סעיף 2 לחוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלטת המשפט, השיפוט והמנהל), התשנ"ט-1999 וסעיפים 5-7 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל המחייבות אישור של הכנסת ברוב חבריה לכל החלטת ממשלה בנוגע לשינוי במעמדן של רמת הגולן או של ירושלים.
59. לסיכום פרק זה, נקבע לא אחת, כי אין מניעה לנהל משא ומתן מדיני, מקום שבו במידה ויושג הסכם מדיני, הוא יובא לאישור הכנסת. במקרה שלנו, המדובר בהסכם מדיני, שהמשיבים מתכוונים לאשררו דווקא במסלול עוקף כנסת.
60. אכן, גם ממשלות ישראל הקודמות עסקו בניהול מגעים ומשא ומתן בנושא קביעת הגבול הימי הצפוני. אולם, עד כה מגעים אלו לא הבשילו לאור עמדתה הסחטנית של ממשלת לבנון, אשר מנוהלת בפועל ע"י ארגון הטרור חיזבאללה. כניעתה של ממשלת ישראל איננה המשך למגעי הממשלות הקודמות, אשר סירבו להיכנע לגחמות אלו ונותרו בעמדת הפשרה שהציעה ארה"ב

(45: 55). מדובר בתוצר חדש, אשר מעולם לא הוסכם קודם לכן ע"י ממשלות קודמות, ועמדתן הייתה רחוקה מאוד מכך. למעשה, מדובר בויתור מלא על השטח שבמחלוקת, וויתור נוסף על שטח המים הטריטוריאליים של מדינת ישראל!

61. כעולה מהפרק העובדתי, אין מדובר בניהול משא ומתן שנקלע למערכת הבחירות, אלא ההפך הוא הנכון. פרק זה של המשא ומתן החל לאחר ששני ראשי הממשלה, החליפי והחליפי הקודם, הודיעו קבל עם ועולם כי הכנסת תפוזר והממשלה תתפטר. מהתנהלות המשיבים 1, 3 ו-4 ניכר בהחלט, כי משיבים אלו מנסים לקצור הישגים במישור הבינלאומי, זמן קצר ביותר לפני קיומן של הבחירות, בניסיון להשפיע על תוצאות הבחירות.

62. לא יכולה להיות כל מחלוקת כי במקרה שלנו לא רק ששיקולים זרים מנחים את המשיב 1 וממשלתו ("לאור ההתנהלות המופקרת של האופוזיציה, לא חשבנו שנכון להביא את זה להצבעה בכנסת"), לא רק ששיקולים מדיניים-פוליטיים מנחים את הממשלה בהיותה ממשלת שמאל מובהק – לראשונה זה שנים רבות, אלא שההחלטה להגיע להסכם כניעה מול לבנון ובפרט שלא לאשרר אותה בכנסת, היא החלטה החורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות של ממשלה יוצאת.

63. גם מאפייני ההסכם, מלמדים על חוסר סבירות קיצונית: לא רק שעמדתו של החיזבאללה לפיה כל שטח המחלוקת יעבור לידי חיזבאללה ולבנון התקבלה במלואה, אלא שגם חלק מהמים הטריטוריאליים של מדינת ישראל יעבור לידי החיזבאללה, קו המצופים לא יוכר כקו גבול קבוע, ולבנון תוכל להפיק את מלוא הגז מהשטח שבמחלוקת, משטחה. מאפיינים אלו מלמדים כי פריצת הדרך לא נבעה מחלון הזמנים או מחלון ההזדמנויות, אלא מכניעתה של ממשלת ישראל והסכמתה לכל תנאי החיזבאללה, הנובעים מהשקפת עולמם האולטרה-שמאלית של חברי הממשלה והעומד בראשה.

64. העותרים יטענו עוד, כי הכללים החלים על הממשלה היוצאת בתקופת בחירות חלים, ואף ביתר שאת, על התנהלות המשיבים בנוגע לחתימה ולאישור על ההסכם נשוא עתירה זו. דהיינו: על הממשלה להימנע מקביעת עובדות וכבילת הממשלות הבאות בהסכמים בינלאומיים, בפרט כאלה הנוגעים לנכסים טריטוריאליים וכלכליים, ששוים עשוי להגיע למאות מיליארדי שקלים.

65. וידגש: אין מדובר בעוד "ממשלה יוצאת" אשר הכללים והמגבלות המוטלות עליה ידועים והובאו לעיל בתמצית. מדובר בממשלה אשר בראשה עומד משיב 1, אשר לא כיהן אף יום אחד כראש ממשלה טרם פוזרה הכנסת ה-24. לשון אחר: נוצר מצב ייחודי וחסר תקדים, בו משיב 1 מכהן כראש הממשלה אך ורק בתקופת בחירות ורק עד להקמת הממשלה הבאה.

66. אם הפסיקה וההנחיות בעניין קבלת החלטות ע"י ממשלה יוצאת ו/או ממשלת מעבר כוונו אל ממשלות וראשיהן שביהנו בפועל מכוח אמון הכנסת, ולאחר מכן הפכו לממשלות יוצאות ו/או ממשלות מעבר מכוח סיום הקדנציה ו/או התפזרות הכנסת ו/או נפילת הממשלה באי אמון – עתה מדובר בממשלה המונהגת ומנוהלת ע"י מי שמעולם לא כיהן כראש ממשלה מכוח אמון הכנסת – ולמעשה מכהן כראש ממשלה רק מכוח אי אמון של הכנסת בממשלה, שבא לידי ביטוי בקבלת החוק על התפזרות הכנסת. זאת, בהתאם לתיקון מספר 10 לחוק יסוד: הממשלה שיזמו משיבים 1-2 בסמוך לאחר קבלת תוצאות הבחירות לכנסת ה-24 (ראה סעיף

143א(1) (לחוק היסוד). למעשה, מדובר בראש ממשלה שמכהן אך ורק לצורך עקרון רציפות הממשלה (לפי סעיף 30(ב) לחוק היסוד).

67. משכך, אם עד כה הוטלו מגבלות על ממשלות יוצאות ועל ממשלות מעבר, מגבלות אלו צריכות להיות הדוקות יותר ואכיפות הרבה יותר במצב שבו מי שאחראי להחלטות ההחלטות הנתונות במחלוקת הוא ראש ממשלה שמכהן אך ורק בתקופת הבחירות ועד שתיכון ממשלה חדשה.

68. הלכה למעשה, תחת איצטלא של חשש מהשלכות ביטחוניות ושל "חלון הזדמנויות ייחודי", מנסים משיבים 1-4 ליישם את מדיניותם הרגילה ואת תפיסות עולמם המדיניות המצויות בקצה הסקאלה השמאלית, בעיצומה של מערכת בחירות וזמן קצר לפני עריכת הבחירות לכנסת. אם, כדברי המשיבים, מדובר בהמשך של אותם מגעים הנמשכים זה כעשור, לא יארע כל נזק ממשי, אם הנושא יידחה לאחר כינונה של הממשלה הבאה, אשר תוכל לדון בכובד ראש בעניין זה, לשקול את השיקולים הרלוונטיים, וחשוב מאלה – להכריע בהתאם למנדט שיתקבל מהכנסת, אשר תיתן בה את אמונה.

69. העותרים יטענו עוד, כי בהחלטת המשיבים 1-4 שלא להביא את ההסכם לאישור הכנסת אף שסעיף 10 לתקנון הממשלה מאפשר זאת, היא החלטה בלתי סבירה בעליל, בפרט במועד דהיום – כשבועיים וחצי קודם לבחירות.

70. הדברים מתעצמים, שעה שהמשיבה 5 סברה אף היא נכון יהיה להביא את ההסכם לאישור הכנסת, ומלמדים יותר מכל על שיקול הדעת הלקוי וחוסר הסבירות הקיצוני שנקטו המשיבים, וכדבריה של המשיבה 5 בסעיף 25 למכתבה (ההדגשה אינה במקור): **"בראי דיני הבחירות והאיוונים 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"**. הדברים מדברים בעד עצמם.

71. לסיכום פרק זה, ובמידה ובית המשפט הנכבד ישאל עצמו האם האיוון שעשו ראש הממשלה ושריו בין הצורך באיפוק לבין הצורך בעשיה הוא איוון שראש ממשלה יוצא סביר רשאי לקבלו, אין ספק שהתשובה לכך תהא שלילית. שלילית ביותר, ובית המשפט יתבקש ליתן צו על תנאי המורה למשיבים שלא לאשרר את ההסכם בעת ממשלת מעבר-ממשלה יוצאת, ולחלופין להביאו לאישור הכנסת בהתאם לסעיף 10 לתקנון הממשלה ועמדת המשיבה 5.

תחולת חוק יסוד: משאל עם

72. סעיף 1 לחוק יסוד: משאל עם קובע:

"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.

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."

73. בחוות הדעת מטעם המשיבה 5 והמשנים לה, טוענת היועצת המשפטית לממשלה שוויתור על שטחי הים לא מהווים וויתור על שטח שחל בו המשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל, ועל כן אין צורך באשרור ההסכם בתנאים הקבועים בחוק היסוד.

74. אלא ששורת קבצי חקיקה לאורך השנים, מעלים כי גם שטחי המים הטריטוריאליים, וגם שטחי המים הכלכליים, הם שטחים שהמשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל חלים בו, וההסכם דרוש אשרור במשאל עם או ברוב של 80 חברי כנסת.

75. יומיים לאחר ההכרזה בדבר הקמת המדינה, נחקקה פקודת שטח נטוש, תש"ח-1948, שבסעיף 2 שלה נקבע כדלקמן:

"2. (א) רשאית הממשלה להכריז בצו על כל שטח או מקום שנכבש, נכנע

או נעזב כמפורש בסעיף 1 (א) כשטח נטוש, ומשהכריזה על כך, ייחשב

אותו שטח כשטח נטוש לצרכי פקודה זו וכל תקנה שתתקן לפיה.

(ב) לצרכי פקודה זו רשאית הממשלה להטיל בצו על כל שטח נטוש את

החוק הקיים או כל חלק הימנו."

76. כשלושה חודשים לאחר מכן, ביום 26.9.1948, נחקקה פקודת שטח השיפוט והסמכויות, תש"ח-1948, שהרלוונטי שבה הינו סעיף 1, הקובע כדלקמן:

"כל חוק החל על מדינת ישראל כולה ייראה כחל על כל השטח הכולל גם

את שטח מדינת ישראל וגם כל חלק מארץ ישראל אשר שר הבטחון

הגדיר אותו במנשר כמוחזק על ידי צבא הגנה לישראל."

77. ישאל השואל, מה הוא אותו "שטח מדינת ישראל" שבפקודה? אמנם מכוח סעיף 1 לפקודת שטח השיפוט והסמכויות, נחתמו על ידי שר הבטחון שני מנשרים, שהתייחסו להרחבת תחולת המשפט הישראלי על שטחים מסויימים בארץ ישראל, אך זאת בלי התייחסות לגבולות המדינה.

78. אלא שמצינו בדברי חקיקה שונים זהות בין שטח מדינת ישראל לשטח תחולת חוקי מדינת ישראל. כך, סעיף 1(ט) לחוק נכסי נפקדים, תש"י-1950 קובע, כי: **"שטח ישראל פירושו – השטח בו חל משפט מדינת ישראל"**. גם בסעיף 1 לחוק נכסי המדינה, תש"א-1951 נקבע כי: **"ישראל פירושו – השטח בו חל משפט מדינת ישראל"**.

79. המלומד רובין גורס, החגדרה "שטח מדינת ישראל" היא כל השטחים הקיימים בריבונות המדינה. על פי שיטתו, החלוקה הנכונה היא בין שטח מדינת ישראל בו ריבונה המדינה, לבין שטח אחר אשר אותה רק מחזיקה המדינה. בשטח "מוחזק" יש צורך במנשר שר הביטחון, מה שאין כן בשטח בו ריבונה המדינה. על פי דרך זו, שטח נרכש כאשר ישנה כוונה לרכוש ריבונות יחד עם שליטה אפקטיבית על השטח הקיים (בנימין רובין "תחום תחולת המשפט, שטח המדינה ומה שביניהם" משפטים כ"ה (תשנ"ה) עמ' 215).

80. הוזה אומר, כל אימת שעסקינן בשטחי מדינת ישראל – עסקינן בשטח בו חל משפט מדינת ישראל. עניין זה עלה בבג"ץ 2612/94 אברהם שעאר נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, מח(3) 675 (1994), שם נקבע כי ככלל:

"גבולות תחולתו של הדין הישראלי זהים, בדרך כלל, לגבולותיה של המדינה (ראה בג"צ 279/51, 280, 306, 10/52, 17, 22אמסטרדם ואח' נ' שר-האוצר [3]). גבולות אלה מקיפים את שטח המדינה לרבות מימי החופין שלה, כהגדרתם בסעיף 3 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981 (השווה י' זוסמן, סדרי הדין האזרחי (אמינון, מהדורה 6, בעריכת ש' לוי, 1990) 32), אך לא את האזור או שטחים אחרים המוחזקים על-ידי צה"ל. לעיקרון הכללי, שלפיו התחולה של הדין היא טריטוריאלית, יש אמנם חריגים. דוגמה מובהקת לכך היא תחולתם של דיני הצבא על החיילים, תחולה שאינה טריטוריאלית אלא פרסונאלית".

81. כמפורט ברקע העובדתי, בשנת 2011 החליטה ממשלת ישראל כי השטח שבמחלוקת והשטח במים הטריטוריאליים יהיה חלק משטח מדינת ישראל. משכך, שטח זה הוא שטח שהמשפט השיפוט והמנהל של מדינת ישראל חלים עליו, וויתור עליו דורש משאל עם.
82. זה המקום לציין, כי גם בחוות הדעת שהציגה המשיבה 5 ומשניה, אין מחלוקת שמדינת ישראל החילה לא מעט חוקים, הן כלכליים, הן סביבתיים והן מדיני העבודה על המים הטריטוריאליים והכלכליים של מדינת ישראל. בעניין זה יבקשו העותרים להפנות לת"ת (תעבורה ירושלים) 14670/99 מ"י נ' צבי פריטש (נבו 22.08.2001), שם קבע בית המשפט, כי ההלכה הנכונה לקביעת השתייכותו של שטח למדינת ישראל היא כוונת ריבונות ברורה יחד עם שליטה אפקטיבית:

"מהבחינה התיאורטית קשה להסכים לכך ששטח מדינת ישראל יקבע בפקודה המנציחה את גבולות החלוקה לנצח. קושי שאף רובינשטין ומדינה תמהים עליו. מהבחינה הפרקטית מסתבר שישנם איזורים שלא הופיעו בשטח מדינת החלוקה וגם לא הוגדרו על ידי שר הביטחון במינשר. הללו שוחררו במלחמת העצמאות ע"י צה"ל לאחר פרסום שני המנשרים או הועברו לישראל מכח הסכמי שביתת הנשק. חבר הכנסת מיכאל בר-זוהר שעסק בנושא, סבר בזמנו כי מדובר בשטחים הכוללים את באר-שבע, אשדוד, אשקלון, הר-מירון, ועוד עשרות רבות של קיבוצים ומושבים. חבר הכנסת בר-זוהר הסתמך על מפה מספטמבר 1948 השמורה בגנוז המדינה, אך לידיו לא הגיעה מפה מעודכנת יותר ממרץ 1949 השמורה בארכיון צה"ל.

אולם אף המפה החדשה איננה כוללת את כל השטחים וישנם שטחים בפרוזדור ירושלים, במערב הר-חברון, ועוד שלפחות תיאורטית אינם נכללים כיום בשטח המדינה. לתוצאה שכזו לא ניתן להסכים. לעומת זאת, על פי פרשנותו של רובין אין כל קושי שכזה משום שהשטח נקבע על ידי כוונת ריבונות יחד עם שליטה אפקטיבית בשטח. אשר לכן, אין חשיבות אם ישנו שטח מסוים שמסיבות אלו ואחרות לא הופיע במנשר".

83. לא למותר להזכיר בעניין זה, את סעיף 2 לחוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002 (להלן: "חוק משק הגז") שבו הוגדר האזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל כ"רצועת הים התיכון שמעבר למימי החופין עד למרחק של 200 מיילים ימיים מנקודת שפל המים שבחוף, או עד למרחק קטן יותר שנקבע בהתאם לכללי המשפט הבין-לאומי או לפי הסכם עם מדינה אחרת, לרבות קרקע הים באותה רצועה".

84. בנוסף, חוק השטחים התת-ימיים, תשי"ג-1953 קובע, 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". משמעות הדבר היא, כי מדינת ישראל החילה ריבונותה ואת דיניה גם על השטחים שמתחת לפני הים, וגם על אלו שמחוץ למים הטריטוריאליים של המדינה, עד למקומות בהם עומק המים שמעליהם מאפשר ניצול אוצרות הטבע שבהם.

85. בנסיבות אלו, נדמה כי פלפולי המשיבה 5 בדבר האות ה' הנזכרת במשפט "המשפט, השיפוט והמנהל" ולפיהם חוק היסוד יחול רק במידה וכל חוקי המדינה חלים ולא רק חלקם, לא רק שאינם נכונים, אלא גם אינם רלוונטיים, שעה שכל חוקי מדינת ישראל חלים בשטח נשוא ההסכם הימי שבין לבנון לישראל.

86. בנסיבות אלו, בית המשפט הנכבד יתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים לנמק מדוע לא יביאו את ההסכם לאישור הכנסת ואזרחי ישראל, בהתאם לחוק משאל עם. יצוין, כי גם במידה ולוח הזמנים דוחק, והעותרים לא סבורים כך, הרי שניתן להביא את ההסכם להצבעה בכנסת באופן מידי, ולהביא את ההסכם למשאל עם יחד עם הבחירות לכנסת, שעתידות להתקיים ביום 1.11.22.

1. סוף דבר

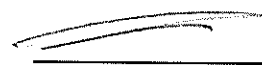
87. נוכח כל האמור, יתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים לנמק מדוע לא ימנעו מחתימה ואישור ההסכם הימי עם לבנון וארצות הברית עד לכינונה של ממשלה חדשה, ולחלופין עד לאישורו לפי חוק יסוד: משאל עם, ולחלופי חלופין עד לאישור לפי סעיף 10 לתקנון הממשלה ובהתאם לעמדת היועצת המשפטית לכנסת.

88. יתר הטיעונים ישמעו בעל פה.

אשר על כן ולאור כל האמור לעיל יטענו העותרים כי שורת הצדק וערכיה הבסיסיים של מדינת ישראל, מצדיקים הוצאת צו על תנאי והפיכתו לקבוע. כן יתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בתשלום הוצאות העותר לרבות שכר טירחה ומעמד עליו כדין.


זאב וולף, עו"ד

חנמאל דורפמן, עו"ד
מ.ר. 83304
נייד: 052-509-0045
חנמאל דורפמן, עו"ד


איתמר בן גביר, ח"כ

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	ציוץ יאיר לפיד	19
2	חוות דעת משנים ליועמשיט	21
3	מכתב יועמשיט אל הממשלה	59
4	החלטת הקבינט 12.10.22	67
5	החלטת הממשלה 12.10.22	69
6	טיוטת ההסכם ונספחיו	71
7	החלטת ממשלה 3452	112
8	דיווח חדשות 13 מיום 28.10.20	114
9	דיווח וואלה דצמבר 2020	117
10	דיווח וואלה 29.4.21	120
11	דיווח וואלה 3.10.21	123
12	דיווח כלכליסט 12.6.22	126
13	דיווח וואלה 20.6.22	131
14	הודעת משרד האנרגיה	134
15	מכתב ליועמשיט 2.10.22	136
16	מכתב ליועמשיט 11.10.22	140
17	תשובת לשכת יועמשיט	156

נספח 1

ציוץ יאיר לפיד

עמ' 19



הגענו להסכם היסטורי על הקו הימי עם לבנון. מחר
אכנס את הקבינט המדיני-ביטחוני ואחריו ישיבת
ממשלה. טיוטת ההסכם עומדת באופן מלא בעקרונות
שהציגה ישראל בתחום הביטחוני ובתחום הכלכלי.

מדובר בהישג היסטורי שיחזק את ביטחון ישראל, יכניס
מיליארדים לכלכלת ישראל ויבטיח את היציבות בגבול
הצפון.

11:39 לפנה"צ • 11 באוק' 2022 • Twitter for iPhone

נספח 2

חוות דעת משנים ליועמסית

עמ' 21

מדינת ישראל¹ משרד המשפטים

תאריך: 11 באוקטובר 2022

ט"ז בתשרי תשפ"ג

מספר: 7235

אל: היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה

חוות דעת – חתימה על הסכם לתיחום הגבול הימי הצפוני

הגבול הימי בין ישראל ללבנון מעולם לא הוסדר, וכתוצאה מכך, בין חופי ישראל ולבנון קיים שטח ימי המצוי במחלוקת. השטח, שגודלו כ-860 קמ"ר, מצוי בין שני קווי תיחום סותרים שהפקידו המדינות באו"ם בשנים 2010-2011, "קו 1" המייצג את הקו שהפקידה ישראל,¹ ו"קו 23" המייצג את הקו שהפקידה לבנון,² (להלן: "אזור המחלוקת"). מזה כעשור מתקיימים מגעים בעניין זה, ובשנתיים האחרונות מתקיים משא ומתן בין מדינת ישראל לבין לבנון, בתיווך ארצות הברית, בנוגע לתיחום הגבול הימי ביניהן באזור המחלוקת ולקביעת הסדר באשר לניצול מאגר הגז חוצה-הגבול המשתרע משטח המים הכלכליים של ישראל, עובר דרך אזור המחלוקת ומסתיים בצד הלבנוני (להלן: "המאגר").

כעת, חלה התקדמות משמעותית במשא ומתן, והצדדים הגיעו לטיוטה סופית, להבנתנו, של הסכמות ביחס לתיחום הקו הימי באזור המחלוקת (להלן: "ההסכם"). על רקע האמור, התעורר הצורך ללבן שלוש סוגיות משפטיות מרכזיות:

1. האם יש מניעה משפטית לחתום על ההסכם בתקופת הבחירות (על-ידי הממשלה היוצאת), ובפרט בסמיכות רבה למועד הבחירות עצמו?
2. ככל שאין מניעה לחתום על ההסכם כעת, האם חוק-יסוד: משאל עם חל עליו באופן המחייב את אישורו על ידי רוב חברי הכנסת ולאחר מכן עריכת משאל עם לגביו (או לחלופין אישורו ברוב של 80 חברי הכנסת)?
3. ככל שאין מניעה משפטית לקידום ההסכם בסמיכות לבחירות וחוק יסוד: משאל עם לא חל, מהו הליך אישור ההסכם בעת הזו, מבחינת הממשק שבין הממשלה לכנסת?

בחלק הראשון נעמוד על הרקע לחתימת ההסכם וכן על המאפיינים של ההסכם המתגבש (ככל הידוע בעת כתיבת חוות הדעת ובהתבסס על חוות דעת הגורמים המקצועיים שהונחו בפנינו והבהרות שהועברו מטעמם). אלו מהווים את התשתית העובדתית העומדת בבסיס הניתוח המשפטי. לאחר מכן, נעבור לליבון הסוגיות המשפטיות האמורות – בחינת סוגית אישור ההסכם בתקופת בחירות בסמוך למועד הבחירות; בחינת השאלה האם אישור ההסכם על-ידי הממשלה, מחייב על-פי חוק יסוד: משאל עם, גם את אישור הכנסת ברוב חבריה ולאחר מכן עריכת משאל עם או לחלופין באישור של 80 חברי הכנסת; ומה מידת הפיקוח הפרלמנטרי שיש להבטיח ביחס להסכם ככל שחוק היסוד אינו חל. יצוין כבר עתה, כי אמנם מדובר בשלוש

* ההדגשות במסמך הוספו, אא"כ נאמר אחרת.

¹ ראו איגרת מטעם משלחת ישראל לאו"ם מתאריך 12.7.2011, מס' 12072012.

² הפקדות שביצעה לבנון: M.Z.N.79.2010.LOS of 24 August 2010 and M.Z.N.79.2010.LOS.Add.1 of 9 November 2010. Available at: https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/mzn_s/mzn79ef.pdf and https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/mzn_s/mzn79add1ef.pdf

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

סוגיות משפטיות העומדות בפני עצמן, אולם כפי שיפורט להלן, הן כרוכות ושלוכות זו בזו, ומשכך מצאנו לנכון להביאן במסגרת חוות דעת משפטית אחודה.

א. רקע לחתימת ההסכם

הרקע לחתימה על ההסכם עם לבנון מפורט במספר מסמכים אשר הונחו בפנינו.³ מהמסמכים האמורים, ומההיכרות והמעורבות של המחלקה למשפט בין-לאומי ביעוץ וחקיקה בנושא במהלך השנים, עולה התמונה העובדתית הבאה.

המגעים בין ישראל ללבנון לחתימת ההסכם, בתיווכה של ארה"ב, החלו כבר בשנת 2011. במסגרת זו, כבר בשנת 2012 הציע השליח האמריקאי פרדריק הוף הצעת פשרה לתיחום הקו מול לבנון, המכונה "קו הוף". ההצעה הציגה קו המחלק את אזור המחלוקת ביחס של כ- 45%-55% לטובת לבנון. ואולם, מתווה זה לא הבשיל לכדי הסכם.⁴

בשנים האחרונות ההליך הואץ, וזאת בהתאם להחלטת הקבינט המדיני-ביטחוני משנת 2018. בהמשך לכך, בספטמבר 2020, לאחר תקופה ממושכת של מגעים בסיוע ארה"ב, הסכימו ישראל ולבנון לראשונה, בתיווך אמריקאי, לתנאים במסגרתם יתקיים המשא ומתן בין הצדדים. בהמשך לכך, באוקטובר 2020 החל המשא ומתן בין הצדדים, בתיווכה של ארה"ב. במסגרת זו התקיימו סבבי משא ומתן בבסיס יוניפי"ל שבנאקורה בתיווך אמריקאי. עם מינוי שליח האנגריה האמריקאי, עמוס הוכשטיין, למתווך במשא ומתן, הוא החל להתנהל באמצעות דילוגים בין הצדדים ואינטנסיביות המגעים התעצמה. המתווך קיים מפגשים בנפרד עם כל אחד מהצדדים במשך מספר חודשים במטרה להגיע להסכמות.⁵

בחוות דעת מטעם המטה לביטחון לאומי ומשרד החוץ (להלן: "חוות הדעת המשותפת של המל"ל ומשרד החוץ") צוין גם כי ברקע הדברים, חברת אנרג'יאן, שקיבלה זיכיון לפיתוח מאגר כריש, מתקדמת עם פיתוח ומצויה בשלב האחרון לפני תחילת הפקת גז ממאגר זה. יובהר, כי מאגר כריש נמצא במים הכלכליים של ישראל, מחוץ לאזור המחלוקת ולכן, לעמדת ישראל, הוא אינו קשור למשא ומתן על ההסכם. עם זאת, חיזבאללה וממשלת לבנון קושרים בין המשך פיתוח מאגר הגז כריש לבין הגעה להסכמה שתאפשר את פיתוח המאגר שבשטח המחלוקת על-ידי לבנון, על כל המשתמע מכך.⁶

כמפורט בחוות הדעת המשותפת של המל"ל ומשרד החוץ, לכל אורך התקופה התנהלו ההליכים על ידי צוות מקצועי, הכולל נציגים מכל הגופים הרלוונטיים: משרד האנרגיה, משרד החוץ, המטה לביטחון לאומי, משרד המשפטים, משרד הביטחון וצה"ל. בשנה החולפת, התקיימו מספר דיונים בראשות ראש הממשלה (הקודם והנוכחי) במטרה לתקף את העמדות והאינטרסים הישראליים.

³ חוות דעת המטה לביטחון לאומי ומשרד החוץ מיום 9.10.22 (להלן: "חוות הדעת המשותפת של המל"ל ומשרד החוץ"); חוות דעת משרד האנרגיה מיום 6.10.22 (מסווגת); חוות דעת המטה לביטחון לאומי (מסווגת) מיום 6.10.22; חוות דעת משרד החוץ מיום 4.10.22 וחומרים נלווים (מסווגת); חוות דעת משרד האנרגיה מיום 2.10.22; עמדת מערכת הביטחון (מסווגת) מיום 2.10.22; חוות דעת משרד החוץ מיום 2.10.22; חוות דעת משרד הביטחון (מסווגת) מיום 2.10.22; חוות הדעת המשותפת של המל"ל ומשרד החוץ וחוות דעת משרד האנרגיה מצ"ב כנספח לחוות דעת זו.

⁴ חוות הדעת המשותפת של המל"ל ומשרד החוץ מיום 9.10.22, בעמ' 12.

⁵ שם, בעמ' 13.

⁶ שם, בעמ' 2.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

יודגש, כי לאור הימשכות הליכי המשא ומתן, ההליכים התנהלו לאורך תקופה שבה כיהנו מספר ממשלות, לרבות במהלך מערכות הבחירות האחרונות, וזאת בגיבוי השרים הרלוונטיים. כמפורט בחוות דעת המשרדים, בעת הנוכחית נוצר חלון הזדמנויות ייחודי אשר מאפשר את הבשלת ההסכם, ועל כן בהסתמך על שיקולים ביטחוניים ומדיניים, מבקשת הממשלה להביאו לכדי סיום עוד קודם לתקופת הבחירות.⁷

כבר עתה ייאמר, כי מצב שבו הממשלה מבקשת להתקשר בהסכם בין-לאומי ייחודי במסגרתו נקבע קו גבול ימי עם מדינת אויב, סמוך מאוד למועד בחירות, הוא מצב חריג ביותר ומעורר סוגיות משפטיות כבדות משקל שאליהן, כאמור, תתייחס חוות הדעת בהמשך, לצד תיאור חלון ההזדמנויות הייחודי והמצומצם לחתימת ההסכם, העלול להיסגר. ואולם, קודם לכן, נעמוד על מאפייניו של הסכם ייחודי זה.

ב. מאפייני ההסכם

עיקרו של הסכם הוא בהסדרת קו גבול ימי קבוע (permanent) והוגן (equitable) והסדרת פיתוח מאגר גז חוצה גבולות החוצה את אזור המחלוקת. אלו הם המאפיינים העיקריים של ההסכם, מבחינה צורנית ומבחינה מהותית:

1. **מבחינה צורנית** – בשל העובדה שמדובר בהסכם עם מדינת אויב, ועל רקע תפקידה המרכזי של ארה"ב כמתווכת בין הצדדים, נגזר מבנה ההסכם כמפורט להלן:

א. חילופי מכתבים זהים של ארה"ב (להלן: "המתווכת") מול ישראל ומול לבנון. המשמעות היא שארה"ב מציגה לכל אחת משתי המדינות מכתב התחייבויות המפרט את תנאי ההסדר, וכל אחת מהמדינות מאשרת לארה"ב כי היא מסכימה לאמור במכתב. חילופי מכתבים אלה מהווים הסכם בין-לאומי בעל תוקף משפטי מחייב במישור הבין-לאומי (וכן הסכם בין-לאומי לעניין סעיף 10 לתקנון עבודת הממשלה, כפי שיפורט בהמשך).

ב. הפקדת קואורדינטות זהות באו"ם שסוכם מראש על ידי הצדדים, שיחליפו קואורדינטות שהופקדו בעבר ושהגדירו את אזור המחלוקת (ביחס לאזור הקרוב לחוף גובש הסדר מיוחד, שיתואר להלן). נוסח ההפקדות מסוכם מראש בין הצדדים לבין המתווך והן יהוו חלק בלתי נפרד מחילופי המכתבים. בכך קו הגבול שיופקד על-ידי ישראל ולבנון יהיה זהה ומוסכם. הצדדים מסכימים כי הקואורדינטות יופקדו באו"ם ביום קבלת ההודעה האמריקאית על הכניסה לתוקף של ההסכם.

ג. כניסה לתוקף של ההסכם – ההסכם ייכנס לתוקף עם קבלת הודעה מארה"ב כי שני הצדדים אישרו במכתב כי התנאים המופיעים במכתב האמריקאי מקובלים עליהם. שליחת המכתב על ידי ישראל תהווה למעשה חתימה על ההסכם והבעת מחויבות לקבלו.

ד. בשלב זה לא ברור האם טרם כניסת ההסכם לתוקף ייערך מפגש סיכום בין הצדדים, באירוח יוניפי"ל ובתיווך אמריקאי, שבו יביעו הצדדים את כוונתם להפקיד את המכתבים אצל ארה"ב.

⁷ שם, בעמ' עמ' 3, 9-10.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

2. מבחינה מהותית – להלן פירוט בדבר ההסדרים המרכזיים הנוגעים לתוכן ההסכם:

א. ההסדר המרכזי הראשון נוגע לסיכום קו הגבול הימי בין ישראל ולבנון – ההסכם כולל הסדרה של קו הגבול הימי לפי שלושת האזורים הבאים:

אזור 1 – 5 הק"מ הראשונים של המים הטריטוריאליים הסמוכים לחוף –

באזור זה נקבע בהסכם כי הצדדים מסכימים כי הסטאטוס קוו הקיים באזור יישמר, כולל לאורך וכפי שמוגדר על ידי "קו המצופים". וזאת מבלי לפגוע בעמדות המשפטיות של הצדדים לגבי אזור זה. הקו מורכב מ-10 מצופים המוצבים מאזור החוף ועד לכ-5 ק"מ ממנו. הקו תואם באופן כללי את "קו 1" אותו, כאמור, הפקידה ישראל באו"ם ב-2011. "קו המצופים" הוצב באופן חד צדדי על ידי חיל הים, לאחר נסיגת צה"ל מזרוע לבנון בשנת 2000, משיקולים מבצעיים ובהתאם לצרכים ביטחוניים באזור זה. צה"ל מתנהל בפועל לפי "קו המצופים", ואולם המדינה לא ראתה בהצבה זו משום קו גבול קבוע, והקו גם לא זכה להכרה פורמלית כלשהי על-ידי הצד הלבנוני, יוניפי"ל או כל גורם בין-לאומי אחר. במסגרת ההסכם, מוסכם על שימור הסטאטוס קוו באזור זה על מנת שלא להשליך על תיחום קו יבשתי עתידי בין ישראל לבין לבנון. סוכם כי הגבול הימי באזור זה יתוחם בהקשר או לאחר שהצדדים יקבעו את הגבול היבשתי. הפקדות הצדדים באזור זה יוותרו על כנן. להלן הנוסח המלא של ההסדר בעניין זה בנוסחו כעת:

"In order not to prejudice the status of the land boundary, the maritime boundary landward of the easternmost point of the MBL is expected to be delimited in the context of, or in a timely manner after, the Parties' demarcation of the land boundary. Until such time this area is delimited, the Parties agree that the status quo near the shore, including along and as defined by the current buoy line, remains the same, notwithstanding the differing legal positions of the Parties in this area, which remains undelimited."

בפועל, ההסכם כולל הכרה בקו מצופים כחלק מן הסטאטוס קוו והסכמה כי קו זה יישאר על כנו. בכך יהווה קו המצופים בפועל את קו התיחום באזור זה (גם אם לא בגדר קו גבול מוסכם). יצוין, כי לעמדת מערכת הביטחון, להסכמה על שימור הסטאטוס קוו באזור זה ולקיבועו לטווח הארוך יש חשיבות ביטחונית, ובפרט שהקו תואם באופן כללי את "קו 1" ב-5 הק"מ הנוכחיים הקרובים לחוף.

אזור 2 – האזור במים הטריטוריאליים שבין 5 הק"מ הסמוכים לחוף (סוף אזור 1) עד קצה המים הטריטוריאליים (12 מייל ימי מהחוף) –

ההסכם קובע כי קו התיחום באזור 2 ייקבע לפי "קו 23", שהוא הקו שאותו הפקידה לבנון. בהתאם לכך, ביום קבלת ההודעה האמריקאית על הכניסה לתוקף של ההסכם, תפקיד ישראל באו"ם קו תיחום באזור זה אשר יחליף את הקו המופקד הקיים באזור, לפי הקואורדינטות של "קו 23" (במקום קו 1). נציין כי ההבדל בין "קו 1" לבין "קו 23" באזור 2 נע לאורך שני הקווים בין 100 מ' לבין 500 מ' (בממוצע של 300 מ' לאורך הקו) – ובמונחי עומק הים, מדובר בהבדלים שאינם משמעותיים. כפי שיפורט בהמשך, התנהלות חיל הים בפועל בשטח מחלוקת מצומצם זה מתנהלת

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

בעיקרה מדרום ל"קו 23". כמו כן, לפי עמדות גורמי המקצוע במשרד הביטחון ובמשרד האנרגיה, הפער בין הקווים באזור זה נעדר משמעויות כלכליות וביטחוניות מבחינת ישראל. על כל פנים, לעמדת מערכת הביטחון, סימון קו הגבול באזור זה, גם אם הוא בהתאם ל"קו 23", עדיף בהיבט ביטחוני, על הותרת האזור במחלוקת.

אזור 3 – אזור המים הכלכליים (קרי מקצה אזור 2 במים הטריטוריאליים ועד סוף המים הכלכליים) (עד קו התיחום המוסכם בין ישראל וקפריסין) –

ההסכם קובע כי הקו שיופקד באזור 3 של המים הכלכליים יהיה בהתאם ל"קו 23". כלל שטח המים הכלכליים הכלוא בין "קו 1" ל"קו 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. השינוי שיתקיים באזור זה אל מול המצב הקיים נוגע להסכמת ישראל להגיע להסדר על היקף השטח לו טענה ישראל באזור זה, לרבות הזכויות הכלכליות באזור. יודגש כי זכויותיה הכלכליות של ישראל מדרום ל"קו 23" יישמרו.

ב. ההסדר המרכזי השני נוגע להסכמה על הגעה לפתרון קבע ביחס לסכסוך הימי. המדינות מסכימות כי ההסדר הנ"ל ביחס לגבול הימי (לרבות החלק הנוגע לשימור הסטאטוס קוו הקיים באזור הקרוב לחוף לרבות כפי שמוגדר על ידי קו המצופים), מהווה פתרון קבע והוגן (permanent and equitable) של הסכסוך הימי ביניהן. סעיף זה למעשה מקבע את ההבנה כי יש לראות בהסכם כמיישב את המחלוקת הימית בין המדינות.

ג. ההסדר המרכזי השלישי נוגע להסדרים ביחס לאופן פיתוח המאגר והתנאים לכך. המדינות מכירות בכך כי בשטח המחלוקת ישנו מאגר גז טבעי חוצה גבולות אשר היתכנותו המסחרית לא ידועה כיום (לרבות נפט על סוגיו השונים שיתכן שיופק מהמאגר). ההסכם כולל הסכמה עקרונית כי המאגר יפותח מהצד הלבנוני של קו הגבול, וכי קונסורציום החברות המפעיל את המאגר בצד הלבנוני ירכוש את הזכויות של ישראל מדרום ל"קו 23" (הסדר שיפוי כלכלי). כלומר, כלל המאגר יפותח מהצד הלבנוני באמצעות המפעיל של בלוק 9 המצוי בצד הלבנוני, אלא אם יתברר שיידרש קידוח מהצד הישראלי. במקרה כזה, הדבר ייעשה בהסכמת הצדדים (כאשר ישראל מתחייבת שלא להימנע מממן הסכמה באופן שאינו סביר) ובהתאם למסגרת המשפטית הישראלית. כמו כן, ישראל תשופה בעבור הזכויות הכלכליות שלה במאגר הנמצא דרומית לקו הגבול הימי. גובה השיפוי יוסכם בין ישראל לבין קונסורציום החברות המפעיל את המאגר בצד הלבנוני. מרכיב משמעותי בהסכם קובע כי ישראל והגורם שיפתח את המאגר יגיעו להסכם בדבר התמורה הכלכלית טרם פיתוח המאגר (טרם החלטת ה-FID - Final Investment Decision) מצד החברה. עם תחילת יישום ההסכם המאגר יפותח על ידי המפעיל באופן אקסקלוסיבי עבור לבנון. במידת הצורך יוכל המפעיל לבצע פעולות חיפוש (אקספלורציה) גם בצד הישראלי בכפוף למסגרת המשפטית הישראלית.

יצוין כי טרם שבוצעה אקספלורציה במאגר לא ניתן לומר בוודאות מהן כמויות הגז הקיימות במאגר, אם בכלל, ומה חלוקת הכמויות משני צדי הגבול, ומכאן גם שלא ניתן לאמוד את גובה השיפוי שתקבל ישראל,

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

אם בכלל. לאור הערכות קודמות של משרד האנרגיה, מבחינה גיאוגרפית, לאחר קביעת "קו 23" כקו הגבול הימי בין המדינות, כ- 17% מהמאגר יהיו בצד הישראלי.

נכונות ישראל להתפשר ביחס לקו הגבול ולהסדר ביחס לפיתוח המאגר באזור זה מוצדקת לפי גורמי הביטחון, החוץ והאנרגיה בשל המשמעויות המדיניות, הביטחוניות והאנרגטיות הכרוכות בהגעה להסכם. על פי חוות הדעת המשותפת של המל"ל ומשרד החוץ יצוין בהקשר זה כי התקיימו מגעים עם לבנון למציאת פשרה לקביעת החלוקה בין ישראל ולבנון ביחס למאגר וכן לקביעת הגבול באזור, לאורך כהונתן של מספר ממשלות שונות.⁸

אליבא דה-משרד האנרגיה, בשלב זה ישנו חוסר וודאות לגבי קיומו של גז בר הפקה והכדאיות הכלכלית בהפקתו ולכן קשה להעריך את שווי המאגר ואת חלקה של ישראל.

ד. ההסדר המרכזי הרביעי נוגע להסדרת אופן פיתוח מאגרים חוצי גבולות עתידיים – יש הסכמה בין הצדדים, כי במקרה של גילוי מאגרים חוצי גבולות נוספים, הצדדים יפנו לארה"ב על מנת שתתווך בין המדינות (to facilitate). כלומר, הצדדים מסכימים שלא יהיה פיתוח חד צדדי של מאגרים כאלה, וככל שיתגלו מאגרים מסוג זה, הם יפותחו בכפוף להבנות בין שתי המדינות.

בהקשר זה מתחייבים הצדדים להעביר מידע בדבר מאגרים חוצי גבול באזור לארה"ב ומצפים כי בעלי הזכויות במאגרים מכל צד, יעשו זאת גם הם. ארה"ב תשתף במידע את הצדדים להסכם.

ה. ההסדר המרכזי החמישי נוגע ליישוב מחלוקות ביחס לפרשנות ויישום ההסכם – הצדדים מסכימים כי כל מחלוקת לגבי פרשנות ההסכם או יישומו תיפתר באמצעות שיח שיתווך (facilitated) על ידי ארה"ב.

יובהר כי הניתוח לעיל כולל עקרונות מרכזיים בהסכם, ויש חשיבות כי מקבלי ההחלטות יעיינו בהסכם עצמו כדי לקבל הכרעה מושכלת על בסיס כל מסד הנתונים.

עד כאן סקרנו את עיקרי ההסכם ומאפייניו, המהווים את התשתית העובדתית לבחינת השאלות המשפטיות העומדות על הפרק. עתה נבקש לבחון את השאלה האם בנסיבות העניין יכולה ממשלת המעבר לחתום על ההסכם, וזאת בפרט נוכח הסמיכות למועד הבחירות.

ג. קידום ההסכם בתקופת ממשלת המעבר

כידוע, ביום 30.6.2022 אישרה מליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, ומשכך עלינו לבחון את האפשרות לחתום על הסכם שכזה בתקופת בחירות (על-ידי ממשלת מעבר). זאת, בהתאם לעקרונות האיפוק והריסון שנקבעו בפסיקת בית המשפט העליון, כמשתקף באמות המידה המפורטות במכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-⁸

⁸ חוות הדעת המשותפת של המל"ל ומשרד החוץ, בעמ' 6.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

לאומי, בעניין חתימה ואשרור הסכמים בין-לאומיים בתקופת בחירות מיום 7.7.2022, המפרט את השיקולים הרלוונטיים בהקשר של חתימה על הסכמים בין-לאומיים בתקופת בחירות.

יצוין, כי הניתוח המשפטי שלהלן מבוסס על פניות וחוות דעת של משרדי החוץ והאנרגיה ושל המל"ל, שאליהם צורפו נספחים מסווגים. מטבע הדברים, הניתוח במסמך זה לא יתייחס באופן ישיר לתוכן החומר המסווג.

1. מסגרת נורמטיבית לקבלת החלטות בתקופת בחירות – עקרון האיפוק והריסון

בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, ממשלה יוצאת המכהנת ערב בחירות מחויבת באיפוק וריסון בהפעלת סמכויותיה לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בעניינים בתקופה זו. זאת, על מנת שלא לכבול את ידי הממשלה הבאה לפעול בהתאם למדיניותה, וכן למנוע חשש מפני השפעת שיקולי התמודדות בבחירות על ההחלטות המנהליות אשר על הפרק, ובשים לב ל"גרעון הדמוקרטי" בו מצויה הממשלה בתקופה זו.⁹ מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה הממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור, כאשר "ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהפך".¹⁰

מתוך פסיקת בית המשפט בהקשר זה יש מקום להזכיר בפרט את המקרים שעסקו במישרין בקיומו של משא ומתן מדיני בתקופת בחירות.¹¹ במסגרת זו, הדגיש בית המשפט כי בעניינים מעין אלה נתון לממשלה שיקול דעת רחב, המשליך על מתחם הסבירות של פעולותיה. נוסף על כך, הבהיר בית המשפט, כפי שיבואר גם להלן, שככלל, הגורם המתאים לפיקוח על פעילות הממשלה במישור המדיני, היא הכנסת ולא בית המשפט, גם בתקופת הבחירות. לצד זאת חשוב לציין כי הפסיקה האמורה עסקה בהסכמים מדיניים אל מול הרשות הפלסטינית או סוריה, אשר שונים במהותם מההסכם הנדון ביחס לתיחום הגבול הימי עם לבנון.

במכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי) האמור, פורטו אמות המידה המשקפות שיקולים רלוונטיים לעקרון האיפוק והריסון בהקשר של אישור הסכמים בין-לאומיים. אמות מידה אלה מספקות בסיס לניתוח המשפטי בדבר האיזון הנדרש בנסיבות העניין בין מידת כבילת שיקול הדעת של הממשלה הבאה, והחשש מפני השפעת שיקולי התמודדות בבחירות, אל מול מידת החיוניות או הדחיפות בהשלמת ההסכם.

2. ניתוח השיקולים השונים בהתאם לעקרון האיפוק והריסון בעניין הסכמים בתקופת בחירות

ביחס לעוצמת כבילת שיקול הדעת של הממשלה הבאה, הרי שההסכם מחייב ככל הסכם בין-לאומי, וכולל התחייבויות משמעותיות כלפי לבנון באמצעות התיווך האמריקני. כמו כן, כאמור לעיל, מדובר בהסכם שמגדיר פתרון קבע לסכסוך הימי בין ישראל ללבנון.¹² להתחייבויות בהסכם משמעותיות מדיניות, כלכליות ואנרגטיות בעלות משקל. נוסף על כך, דומה כי מדובר בהחלטה המצויה בליבת קביעת המדיניות של הממשלה, ובפרט בשים לב למשמעויות כבדות המשקל של ההסכם על ביטחון המדינה בחלון הזמן הנוכחי, כפי שהן באות לידי ביטוי בחוות הדעת שהוצגו לנו.

⁹ ראו בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה פ"ד נה(2) 455 (2001) (להלן: "פרשת וייס"); בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר (ארי"ש 26.12.2005) (להלן: "עניין לנדשטיין"); בג"ץ 5403/22 לביא, זכויות אזרח, מינהל תקין ועידוד ההתיישבות נ' ראש הממשלה (22.9.22).

¹⁰ עניין לנדשטיין, לעיל ה"ש 9, פס" 9.

¹¹ פרשת וייס, לעיל ה"ש 9; בג"ץ 9202/08 לבנת נ' ראש הממשלה (ארי"ש 4.12.2008).

¹² חוות הדעת המשותפת של המל"ל ומשרד החוץ מיום 9.10.2022, בעמ' 3.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

בהיבטים תקציביים, אמנם ההסכם אינו כרוך, כשלעצמו, בהוצאה תקציבית, אולם אין להתעלם מכך שיש להסכם משמעויות תקציביות פוטנציאליות, ככל שיתגלה גז במאגר חוצה הגבולות הקיים (או מאגרים חוצי גבולות עתידיים). עצם הוויתור על פוטנציאל הרווח מן החלק במאגר המצוי באזור המחלוקת הוא בעל משמעות כלכלית, שאומדנה לא התברר בשלב זה.

נוסף על האמור, אף המחלוקת הציבורית בעניין הסכם זה, מעידה על צמצום שיקול דעתה של הממשלה הבאה אשר תיבחר. אמנם, מטבע הדברים, עיקרה של המחלוקת הציבורית עד כה נגע להליכי אישור ההסכם,¹³ אולם, במקביל לפרסום על ההתקדמות המשמעותית במגעים מול לבנון, ועם גילוי פרטי המשא ומתן, נשמעו קולות בשיח הפוליטי והציבורי אשר הביעו התנגדות גם לרכיבים שונים בתוכן ההסכם. לצד זאת, תומכי ההסכם מסבירים כי ההסכם חשוב לישראל ושיש הכרח ביטחוני ומדיני לחתום עליו.

המחלוקת הציבורית באה לידי ביטוי גם בשיח המשפטי. פניות שהתקבלו אצל היועצת המשפטית לממשלה וגורמים נוספים בממשלה העלו את הטענה כי ככל שיושג הסכם הרי שהוא כפוף להוראות חוק-יסוד: משאל עם, ועל כן נדרש להביאו להכרעה במשאל עם. כמו כן הועלו טענות לפיהן יש להביא את הסכם לאישור הכנסת וכנגד חתימת ההסכם בתקופת בחירות. שתי עתירות נגד ההסכם שהוגשו לבג"ץ בטענות אלו נדחו בטענות סף.¹⁴ שתי עתירות נוספות הוגשו ביום 3.10.2022 ובהן עלו שוב טענות אלו, בהתייחסות לפרסומים אודות מהות ההסכם וההשלכות שלו לגבי האזורים הימיים השונים בין ישראל ללבנון. לגבי עתירות אלה נקבע, בהחלטת כבוד השופט מינץ, כי "המשיבים יגישו תגובה מקדמית לעתירה עד ליום ה- 27.10.22 וכי אין מקום למתן צו ביניים".¹⁵ עתירה נוספת הוגשה ביום 6.10.2022 ולגביה נקבע כי "המשיבים יגישו תגובה מקדמית לעתירה עד ליום ה- 27.10.22".¹⁶ המצב הנדון מעורר חשש להשפעת **שיקולי בחירות**, על קידום ההסכם בעת הזו.

אל מול האמור, יצוין כי בהתאם למפורט בחוות הדעת המשותפת של המל"ל ומשרד החוץ, וכפי שמפורט בהרחבה בחלקה הראשון של חוות דעת זו, ההסכם הוא תוצר של עבודת מטה שנמשכה לאורך כל העשור האחרון במעורבות כל הגורמים הרלוונטיים, כולל ראשי הממשלות ודרגים בכירים אחרים לכל אורך התקופה. כל הממשלות בתקופה זו עסקו בקידום ההסכם כך שמדובר במאמץ מדינתי רציף שנמשך לאורך זמן ולא ביוזמה של הממשלה הנוכחית, ובוודאי שאין המדובר ביוזמה שהתעוררה בתקופת הבחירות. עובדה זו מפחיתה ממידת החשש ביחס להשפעתם של שיקולי הבחירות.

ביחס להערכת **הצורך החיוני והדחוף**, מדובר בהסכם בין-לאומי אשר ראשי מערכות הביטחון, החוץ והכלכלה סבורים שיש בו כדי להגן על אינטרסים חיוניים של המדינה, ושקיימת חשיבות מיוחדת להשלמת המשא ומתן בעת הזו. כמו כן, על פי עמדתם של כל אלה, יש דחיפות בקידום ההסכם בעת הזו, שכן אנו מצויים בחלון ההזדמנויות ייחודי להשלמת המשא ומתן, שלא ניתן לחזות האם ומתי יפתח שוב. כמו כן,

¹³ חוות הדעת המשותפת של המל"ל ומשרד החוץ מיום 9.10.2022, בעמ' 14.
¹⁴ בג"ץ 5323/22 פורום קהלת נ' ראש הממשלה (אר"ש 09.08.22); העתירה נדחתה מפאת אי מיצוי הליכים. בג"ץ 5642/22 פורום קהלת נ' ראש הממשלה (אר"ש 24.8.22); העתירה נדחתה בחיזתה מוקדמת ותיאורטית.
¹⁵ שתי העתירות שהוגשו הן: בג"ץ 6664/22 לביא זכויות אזרח, מינהל תקין ועידוד התיישבות נ' שר החוץ ואח'; בג"ץ 6654/22 פורום קהלת נ' ראש הממשלה ואח'.
¹⁶ בג"ץ 6712/22 אורי עבדי ואח' נ' ראש הממשל ואח'.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

להקפאת המשא ומתן, עשויות להיות השלכות ביטחוניות כבדות משקל והשלכות כלכליות משמעותיות, וכן השלכות ביטחוניות כבדות, בייחוד מול הזירה הלבנונית, אולם גם כלל-אזרחיות.

עוד פורט בחוות הדעת של המשרדים, בייחוד משום שמדובר בהסכם ייחודי מול מדינת אויב (שתיוותר כזו גם לאחר ההסכם), יהיה בו כדי לקדם משמעותית את סופיות הסכסוך בין ישראל ללבנון לגבי תיחום האזורים הימיים, והוא יוצר שיתוף פעולה ראשוני וייחודי בהפקת משאבי גז טבעיים שיתרמו לכלכלות שתי המדינות.¹⁷

בהתאם לאמור בחומר שהגישו כלל הגורמים המקצועיים בו הובעה החיוניות והדחיפות שבאישור ההסכם, לצד האינטרסים הביטחוניים והמדיניים כבדי המשקל (המפורטים בחוות הדעת המסווגות), קיימים גם אינטרסים כלכליים ואינטרסים בתחום משק האנרגיה, אשר אותם יסייע ההסכם לממש, הקשורים קשר בל ינותק, גם לשיקולים הביטחוניים. ההסכם יסייע להגדיל את הסיכוי שחברות בין-לאומיות יפעלו בישראל ביחס למאגרי הגז הנוכחיים ומאגרי גז נוספים שעשויים להתגלות בהמשך. לכך עשויות להיות השלכות חיוביות על משק האנרגיה בישראל שצפויות להניב רווח כספי משמעותי עבור ישראל.¹⁸ ככל שבהליך התחרותי יחולקו הבלוקים הסמוכים לאזור המחלוקת, ניתן יהיה לחפש מקורות אנרגיה נוספים הנדרשים למדינת ישראל ויכולים אף לסייע להיקפי הייצוא לאירופה המשוועת לגז טבעי.¹⁹

ביום 3.10.2022 הוצגו לנו חוות הדעת המסווגות הדנות בהיבטים הביטחוניים והמדיניים שתומכים באימוץ ההסכם בעת הזו. בהמשך לשאלות שהוצגו על ידינו, ביום 7.10.2022 הוגשו לעיוננו חוות דעת מסווגות מעודכנות מטעם משרד החוץ ומשרד הביטחון, שמקובלות גם על ראש המל"ל. בחוות הדעת המשותפת של המל"ל ומשרד החוץ הודגש כי חתימה על ההסכם חיונית למימוש אינטרסים ביטחוניים, מדיניים ואסטרטגיים (לצד השגת יתרונות כלכליים ואנרגטיים) דחופים למדינת ישראל.²⁰

עמדת גורמי המקצוע, לפיה קיימת דחיפות ביטחונית ומדינית לחתימה על ההסכם נובעת מן ההערכה כי דחייתו עד לאחר הבחירות עלולה להפחית משמעותית את הסיכויים להגיע להסכם. זאת, בין השאר, על רקע המצב בזירה הפנים-לבנונית, כמפורט בחוות דעת מסווגות של משרד החוץ. הערכה זו, לצד נימוקים מדיניים וביטחוניים כבדי משקל, מבססים, לעמדת המשרדים וגורמי הביטחון, את עמדתם לפיה אי חתימה על ההסכם בתקופה הקרובה מאוד עלולה להוביל להשלכות חמורות על הביטחון הלאומי של ישראל.

סיכום ביניים: מדובר בהסכם שמבטא הכרעת מדיניות מובחנת באשר למשקל הניתן לשיקולים השונים העומדים על הפרק. נקודת המוצא, הנובעת מהאיפוק הנגזר על ממשלה בתקופת בחירות, היא שעל ממשלה להימנע מלהתקשר בהסכמים בין-לאומיים מסוג זה סמוך כל-כך ליום הבחירות, ובמיוחד כשהדברים קשורים לסוגיות כבדות משקל שבמדיניות שמצויים בלב מחלוקת ציבורית, וכאשר ברור שההסכם קובע 'עובדות בשטח' ויחייב את הממשלות הבאות. במצב דברים רגיל, דעתנו הייתה אפוא כי אין מקום לקדם את ההסכם בעת הזו, נוכח החריגות שבקידומו בעת הבחירות ובסמיכות רבה ליום הבחירות והקשיים הנובעים מכך. אולם, משהוצגו בפנינו חוות הדעת הגלויות והמסווגות של הגורמים המדיניים והביטחוניים, אנו סבורים כי חתימה על ההסכם גם במועד הסמוך למועד הבחירות, אינה עולה כדי מניעה משפטית

¹⁷ פסקאות ב-ד לחוות דעת משרד האנרגיה מיום 2.10.2022.

¹⁸ חוות דעת משרד האנרגיה מיום 2.10.2022.

¹⁹ שם, בעמ' 1.

²⁰ חוות הדעת המשותפת של המל"ל ומשרד החוץ מיום 9.10.2022, בעמ' 14.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

להתקשר בהסכם, בראי עקרון האיפוק והריסון. זאת, במיוחד נוכח חוות הדעת אשר מצביעות על קיומו של חלון הזדמנויות צר ועל ההשלכות שעלולות להיות לדחיית ההסכם בעת הזו.

יחד עם זאת, נוכח המצב החריג שתואר, וכפי שיוסבר בהמשך חוות הדעת, יש חשיבות מיוחדת בעת הזו בקיום פיקוח פרלמנטרי על המהלך שבו מעוניינת לנקוט הממשלה בתקופת בחירות. לבסוף, חשוב לציין שככל שתהליך גיבושו של ההסכם יתמשך והוא יבשיל לכדי אישור רק לאחר הבחירות, תיזדרש בחינה נוספת של הנסיבות שיהיו נכונות לאותה עת, בין היתר בשים לב לאיזונים המשתנים בכל הנוגע למצב המשטרי הקיים לאחר בחירת כנסת חדשה ועובר להקמת ממשלה חדשה. בהתאם, חוות דעת זו מתייחסת רק לאפשרות חתימתו של ההסכם בתקופה שעד לבחירות.

עוד קודם שנידרש לסוגית הפיקוח הפרלמנטרי על ההסכם, נעבור לבחון האם על ההסכם חלות הוראות חוק-יסוד: משאל עם, כך שאישורו מותנה בעריכת משאל עם.

ד. תחולת חוק יסוד: משאל עם חל על ההסכם

סעיף 1(א) לחוק יסוד: משאל עם קובע כך:

"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."

מה דינו של סעיף זה ביחס להסכם שבפנינו?

כמפורט לעיל,²¹ ההסכם ישנה את נקודות הציון של האזורים הימיים בקו הצפוני, ביחס לאלו המצוינות בהחלטת ממשלה 3452 מיום 10.7.2011 (להלן: "החלטה 3452" או "החלטת הממשלה") והופקדו בהתאם באו"ם (להלן: "נקודות הציון" או "הנקודות"). לפיכך, השאלה שיש לבחון היא האם שינוי זה עולה כדי ביטול המשפט, השיפוט והמינהל על השטח מושא ההסכם, באופן המחייב את הבאתו לאישור בממשלה באישור הכנסת ברוב חבריה ולאחר מכן בעריכת משאל עם, או לחלופין באישור של 80 חברי כנסת, וזאת בהתאם לסעיף 1 לחוק היסוד האמור.

1. רקע כללי – הוראות הדין ביחס לשטח שחל עליו המשפט, השיפוט והמינהל של ישראל

מראשית ימי המדינה התעורר הצורך מעת לעת להחיל את המשפט, השיפוט והמינהל על שטחים שונים. כך, בסעיף 1 לפקודת שטח השיפוט והסמכויות, התש"ח-1948, נקבע כי "כל חוק החל על מדינת ישראל כולה ייראה כחל על כל השטח הכולל גם את שטח מדינת ישראל וגם כל חלק מארץ-ישראל אשר שר הבטחון הגדיר אותו במגשר כמוחזק על ידי צבא-הגנה לישראל". מקובל לחשוב כי הכוונה בסעיף זה הייתה באותה העת לשטחי מפת החלוקה של האו"ם לצד השטחים שנתפסו על ידי צה"ל במלחמת העצמאות כפי שאלו הופיעו במגשר הרלוונטי.²²

²¹ ראו בחלק ב' לחוות דעת זו.

²² בנימין רובין, תחום תחולת המשפט, שטח המדינה ומה שביניהם, משפטים כ"ח תשנ"ה, עמ' 226-227. לעמדתו של רובין, בהתאם לאמור בסעיף זה, ופרשנותו העכשווית, אין הכרח בחקיקה כדי לקבוע ששטח מסוים נמצא בריבונות ישראלית או כדי

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

בשנת 1967, לאחר מלחמת ששת הימים, תוקנה פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, והוסף לה סעיף 11ב, שקבע כי "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בכל שטח של ארץ-ישראל שהממשלה קבעה בצו".

בסמוך לאחר מכן החליטה הממשלה מכוח סעיף 11ב האמור, להחיל את המשפט, השיפוט והמינהל על שטח במזרח ירושלים. על בסיס סעיף 11ב האמור פורסם צו סדרי השלטון והמשפט (צו מס' 1), התשכ"ז-1967, שקבע בסעיף 1 כי "השטח של ארץ-ישראל המתואר בתוספת נקבע בזה כשטח שבו חלים המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה". התוספת אליה מפנה הסעיף כוללת רשימה ארוכה של נקודות ציון ותיאורים גיאוגרפיים מדויקים.²³ באותה העת גם פורסמה ה"אכרזה על הרחבת תחום עיריית ירושלים", לפי פקודת העיריות שגם בה נכללה תוספת עם נקודות ציון. מעמדן של האכרזה והתוספת שלצדה עוגנו בהמשך, בשנת 1980, בחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל.²⁴ בהמשך, בשנת 2000, תוקן חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל כך שסעיפים 5-7 לחוק קבעו כי לא ניתן להעביר לגורם מדיני זר כל סמכות בתחום ירושלים.

מעבר להחלת הריבונות על שטחים בירושלים, בשנת 1981 הוחל המשפט, השיפוט והמינהל על רמת הגולן. הכנסת חוקקה ביוזמת הממשלה חוק ייחודי לעניין זה – חוק רמת הגולן, התשמ"ב-1981. סעיף 1 לחוק קובע כי: "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בשטח רמת הגולן כמתואר בתוספת". התוספת אליה מפנה הסעיף כוללת מפה המתארת את האזור הרלוונטי, רמת הגולן הישראלית, שעליו הוחלו המשפט, השיפוט והמינהל.²⁵

משהחלו לאורך השנים משאים ומתנים מדיניים בנוגע למעמד אותם שטחים שהמשפט, השיפוט והמינהל הוחלו עליהם כמתואר לעיל, הונחו על שולחן הכנסת הצעות שונות אשר ביקשו להבטיח כי החלטות של הממשלה בעניין זה יהיו מותנות באישור הכנסת. בשנת 1999 הבשילו הצעות החוק השונות לכדי חקיקה – חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999 (להלן: "חוק ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל").

בסעיף 1 לחוק נקבע כי החלטת ממשלה על ביטול המשפט, השיפוט והמינהל על שטח מסוים, מותנית באישור הכנסת ברוב חבריה. וזו הייתה לשונו של הסעיף כפי שאושר במקור:

1. לעניין חוק זה –
- "החלטת ממשלה" – החלטה של ממשלה בדרך של אישור אמנה או הסכם או בדרך אחרת לרבות התחייבות לעתיד והתחייבות המותנית בתנאים.
- "שטח" – שטח שחלים בו המשפט השיפוט והמינהל של מדינת ישראל.
2. החלטת ממשלה לפיה המשפט השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח טעונה אישור של הכנסת בהחלטה שתקבל ברוב חבריה.
3. החלטת ממשלה שאושרה על ידי הכנסת כאמור בסעיף 2 טעונה גם אישור במשאל עם שיתקבל ברוב הקולות הכשרים של המשתתפים במשאל תחילה.
4. תחילתו של סעיף 3 ביום תחילת תוקפו של חוק יסוד אשר יסדיר את עריכתו של משאל עם."

¹ להחיל בה את המשפט הישראלי (שם, בעמ' 231). ואולם, עמדה זו אינה תואמת לפרקטיקה שהתפתחה מאז שנת 1967, בעיקר לגבי שטחים שנויים במחלוקת במישור הבין-לאומי.

²³ לשם ההמחשה ראו מתוך השורה הראשונה של התוספת – "מ-נ.צ. 1678613520 צפונה לאורך ואדי עיסא עד נ.צ. 1673613678 ומשם בקו ישר צפונית מזרחית עד למפגש עם הדרך ב-נ.צ. 1675413700 ומשם מזרחה לאורך הדרך עד ל-נ.צ. 1678813706 ומשם בקו ישר ל-נ.צ. 777.3".

²⁴ על הכוונה לענן את השטחים באזור ירושלים ככפופים למשפט, השיפוט והמינהל של ישראל ניתן ללמוד מהדגשים שניתנו בדיון בכנסת בהצעת חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל. הדוברים השונים הדגישו את החשיבות הרבה של שמירה על "שלמות" ירושלים כלפי חוץ וכלפי פנים, ואת המשמעות הרבה שהם העניקו לקביעת האמור בחוק יסוד. ראו למשל הדיון במליאת הכנסת מיום 23.7.1980.

²⁵ דיון במליאת הכנסת מיום 14.12.81 (דברי הכנסת 765-764).

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

בתחילת הדרך שמה של הצעת החוק היה "הצעת חוק סיוג ויתור על שטח, התשנ"ט-1998", והיא כללה הסדר לפיו "לא תוותר ממשלת ישראל על ריבונות המדינה או על שליטתה, בשטח או בחלק משטח, לרבות ויתור עתידי ויתור בתנאים עתידיים, אלא לאחר שהויתור אושר ברוב של חברי הכנסת ובמשאל עם ברוב רגיל". "שטח" - הוגדר כ- "כל שטח שעליו החילה מדינת ישראל את המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה".

מדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט (להלן: "ועדת החוקה") עולה כי ברקע הצעת החוק עמד משא ומתן בעיקר ביחס למעמד רמת הגולן, וכתוצאה מכך החוק אף כונה בפני חברי הכנסת "חוק שריון רמת הגולן".²⁶

כך, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עוה"ד יהושע שופמן, העיר בדיוני הוועדה, כי די בהתייחסות בחוק לכך שמדובר בשטח שהמשפט, השיפוט והמינהל חל עליו, והתוספת בדבר הויתור על ריבונות המדינה או על השליטה בשטח, מיותרת. זאת, משום שמטרת ההסדר היא להבטיח שלא יהיה ויתור על שטחים שיש ודאות לגבי ריבונות המדינה לגביהם – "אנחנו לא רוצים לשים סימן שאלה לגבי ריבונות המדינה בשטחים האלה שהמדינה החילה עליהם את המשפט, השיפוט והמינהל, כמו רמת הגולן, ירושלים וכדומה".²⁷

ואכן, במהלך הדיונים התחדד, כי ההסדר המוצע חל רק על אותם שטחים שבהם המדינה קבעה בבירור כי השיפוט, המשפט והמינהל שלה חלים עליהם. עוד הובהר כי ההסדר לא יחול על שטחי יהודה ושומרון, שבהם מחזיקה המדינה בתפיסה לוחמתית, וזאת אף אם היה עומד על הפרק הסדר קבע בנושא.

כאמור, חוק ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל משנת 1999, עיגן את החובה לערוך משאל עם במקרה של ביטול החלת השיפוט, המשפט והמינהל על שטח מסוים, אך בשנים שלאחר מכן הכנסת לא הצליחה לגבש הסדר חוקתי בסוגיה. בעקבות כך, בשנת 2010 אישרה הכנסת תיקון לחוק ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל, שביטל למעשה את התניית הסדר עריכת משאל עם בעיגונו בחקיקת יסוד.²⁸ תחת זאת, התיקון עצמו קבע את החובה לערוך משאל עם. נקבע כי אם הממשלה מחליטה שלגבי שטח מסוים לא יחול יותר המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה, החלטתה תותנה באישור הכנסת ברוב רגיל ועריכת משאל עם או לחלופין באישור הכנסת ברוב של 80 חברי הכנסת. כמו כן, נקבע הסדר מפורט ביחס לאופן עריכת משאל עם.

וכך נקבע בסעיף 1א לחוק ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל:

"1א. (א) הממשלה לא תאשרר הסכם הטעון אשרור ולא תחתום על הסכם שאינו טעון אשרור, שלפיו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו על שטח, לרבות הסכם הכולל התחייבות לעתיד והתחייבות המותנית בתנאים, אלא לאחר שההסכם אושר בידי הכנסת ובמשאל עם, לפי הוראות חוק זה.
(ב) החלטת הממשלה שלפיה המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח שלא בדרך של הסכם כאמור בסעיף קטן (א), טעונה אישור בידי הכנסת ובמשאל עם, לפי הוראות חוק זה, בשינויים המחויבים כאילו היתה הסכם כאמור."

סעיף 1 לחוק מגדיר "שטח" כשטח שחלים בו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל. בסעיף 3 לחוק הובהר, כי הסכם שהכנסת אישרה ברוב של שמונים חברי הכנסת, אינו טעון גם אישור במשאל עם.²⁹

²⁶ על המיקוד של הצעת החוק במעמד רמת הגולן, ראו למשל את דברי חברי הכנסת בדיון מיום 25.11.1998: חה"כ יהודה הראל, בעמ' 5; חה"כ אלכס לובוצקי, בעמ' 9; חה"כ דדי צוקר, בעמ' 23.

²⁷ שם, בעמ' 11.

²⁸ חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת משפט, השיפוט והמינהל) (תיקון), התשי"ע-2010.

²⁹ סעיף 4 לחוק קובע את המועד שבו נדרש לערוך את משאל העם בהתאם למועד אישור הכנסת, אך סעיף 5 קובע כי אם ההסכם מאושר על-ידי הכנסת, ובין 30 ל-120 יום ממועד האישור חל יום הבחירות לכנסת, ייערך משאל העם ביום הבחירות לכנסת.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

בדומה לדינוי החקיקה בשנת 1999, גם במסגרת הדיונים בוועדה המשותפת לוועדת הכנסת וועדת החוקה שדנה בהצעת החוק (להלן: "הוועדה המשותפת"), חברי הכנסת שבים ומתייחסים למהותו של ההסדר ככזה שנועד למנוע ויתור על שטחים אשר הוחל עליהם בבירור המשפט, השיפוט והמינהל. כלומר, גם במוקד דינוי חקיקה אלה עמדו שטחים כגון רמת הגולן וירושלים.³⁰

חלק נכבד מדינוי החקיקה עסק בשאלה האם חובת עריכת משאל עם צריכה להיות מוסדרת בחקיקת יסוד, וכן בשאלת ההצדקה לקביעה המשטרית החריגה של העברת סמכות ההכרעה בסוגיות מסוימות מידי הממשלה והכנסת לידי "הריבון".

עוד עולה כי חברי הכנסת התלבטו בשאלה האם הסכם שיכלול ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל רק ביחס לשטח מזערי או ביחס לשטח לא מאוכלס, יחייב עריכת משאל עם. בתחילה הועלתה האפשרות כי הסכמים מסוג זה יותרגו מההסדר בחוק. בהמשך הדיונים הוחלט כי גם שטח קטן בהיקפו עשוי להיות רגיש עד מאד לפי מהותו (למשל בהר הבית), ולעומת זאת שטח גדול יותר (למשל באזורי המדבר) עשוי דווקא שלא לעורר רגישות ציבורית קשה. לצורך כך נקבעה חלופה לעריכת משאל עם של אישור ההסכם ברוב מיוחד של 80 חברי הכנסת. נקודת המוצא שעלתה מהדיונים הייתה כי אם מדובר בשטח שאינו שנוי במחלוקת, ניתן יהיה להשיג לגביו הסכמה רחבה בכנסת אשר תייתר את הצורך בעריכת משאל עם.³¹

גם בשלב הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית עלתה שאלת היקף ההסכמים אשר ההסדר יחול עליהם. חה"כ יריב לוין, יו"ר הוועדה, הסביר כי ההסדר חל על שטח אשר המשפט, השיפוט והמינהל חלים עליו באופן מלא, ולא מדובר רק שטח שבשליטת המדינה או בהחזקתה. וכלשונו (דיון בוועדה המשותפת מיום 12.1.2010, בעמ' 3 ו-6):

"החוק מדבר על ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל על שטח, הווה אומר שטח ריבוני של מדינת ישראל. לא, לצורך העניין, שטח שישראל מחזיקה בו, אבל לא סופח אליה או הוחל עליו המשפט באופן מלא... זה גם הנגב, גם מה שהוחלה עליו הריבונות הישראלית שנמצא בתוך מה שנקרא ירושלים, וכל דבר אחר שיש עליו ריבונות ישראלית."

ומכאן לחוק-יסוד: משאל עם.

כפי שעולה מפרוטוקולי הדיונים בכנסת, לאורך דינוי החקיקה בחוק ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל, שבה ונבחנה שאלת החריגות המשטרית בעצם קביעת החובה להתנות החלטת ממשלה מסוימת בעריכת משאל עם, ובהתאמה לכך גם נדונה השאלה האם יש מקום לעגן חובה זו בחקיקת היסוד, או שדי בעיון החובה בחקיקה ראשית. בשנת 2013 הוכרעה שאלה זו עם חקיקתו של חוק-יסוד: משאל עם, אשר מהווה, למעשה, נדבך נוסף ואחרון של הליכי החקיקה אשר תוארו לעיל.

³⁰ ראו למשל דברי פרופ' אשר מעוז בדיון בוועדה המשותפת, מיום 23.1.2008, המתייחס לחוק כחל על שני שטחים רלוונטיים – רמת הגולן וירושלים (שם, בעמ' 7); דברי חה"כ זהבה גלאון שהביעה התנגדות להסדר משאל העם תוך התייחסות ברורה לירושלים ורמת הגולן – "אסור לנו לתת יד לזה שאנחנו מפרקים את הכנסת מאחריותה, פוגעים במעמד של הכנסת. שאלת רמת הגולן היא שאלה רגישה, אולי שאלת ירושלים רגישה יותר. אסור לנו בכלל להיכנס למשחק הפוליטי הזה..." (שם, בעמ' 14); דברי חה"כ אביגדור יצחקי אשר דיבר על החוק כמתייחס ל"הסכם שלום עם ויתור מלא על רמת הגולן" (שם, בעמ' 24); דברי חה"כ יצחק לוי בהתייחסו לשאלה האם החוק צריך לחול גם על תושבי המקום שאינם אזרחים, ומתייחס לתושבי רמת הגולן, ובהמשך מסביר כי החוק יחול גם על ירושלים או על מקרה של חילופי שטחים (דיון בוועדה המשותפת מיום 20.2.2008, בעמ' 5-7); דברי חה"כ טיבי (שם, בעמ' 16); חה"כ יואל חסון (דיון בוועדה המשותפת מיום 18.6.2008, בעמ' 17).

³¹ ראו למשל הדיון בוועדה המשותפת מיום 5.3.2008, בעמ' 4-5; וראו גם דיון בעניין זה בפרוטוקול הדיון מיום 19.5.2008.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

בחוק היסוד נקבע ההסדר החוקתי לפיו מקום בו הממשלה החליטה שהמשפט, השיפוט והמנהל לא יחולו עוד על שטח מסוים, החלטה כזו תחייב אישור הכנסת ברוב חבריה ולאחר מכן אישור במשאל עם, או לחלופין אישור הכנסת ברוב של 80 חברי הכנסת.

וזו לשון סעיף 1 בחוק היסוד:

"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."

יובהר, כי מלבד עצם העיגון החוקתי של החובה לערוך משאל עם, אין בהסדר שבחוק היסוד כל חידוש, וכך גם משתקף מפרוטוקולי הדיון בהצעת החוק בוועדה המשותפת.³² מאחר שלא נערך דיון מחודש בהסדר המהותי עצמו, הדיונים בהצעת החוק היו יחסית מצומצמים. ואולם, גם מדיונים אלה עולה בבירור, כי תכלית ההסדר היא לחול על מקרים של ויתור על שטחים אשר ברור כי המדינה החליטה במפורש להחיל עליהם את המשפט, השיפוט והמינהל שלה.³³

הנה כי כן, חוק-יסוד: משאל עם קובע הליך מיוחד לאישור של הסכם (או החלטה של הממשלה שלא בדרך של הסכם) לפיהם המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח שהם חלים בו. ההליך כולל אישור של הכנסת ברוב חבריה ולאחריו אישור במשאל עם, כאשר הדרישה למשאל עם לא תחול אם אישור הכנסת ניתן ברוב של 80 חברי הכנסת או יותר.

2. בחינת ההסכם לתיחום הקו הימי הצפוני – האם נדרש משאל עם

לאור האמור, ועל רקע פניות הציבור והעתירות לבג"ץ שהעלו טענות בדבר כפיפות ההסכם להוראות חוק יסוד: משאל עם, נדרש לבחון האם ההסכם המתגבש בענייננו הוא הסכם שחל עליו חוק היסוד באופן המחייב את אישורו בכנסת ברוב חבריה ועריכת משאל עם (או לחלופין אישורו בכנסת ברוב של 80 חברי הכנסת).³⁴

השאלה המרכזית הניצבת בפנינו היא האם על האזור הימי מושא ההסכם חל "המשפט, השיפוט והמינהל" של מדינת ישראל, והאם ההסכם שבפנינו מבטל החלה זו. כפי שיפורט להלן, בחינת ההסכם ומהותו, אל מול לשונו והתכליות של חוק-יסוד: משאל עם, מובילים למסקנה לפיה חוק היסוד אינו חל על המקרה דנן, ועל כן אין חובה להתנות את אישורו בממשלה בעריכת משאל עם.

³² ראו לעניין זה דברי היועצת המשפטית לוועדה, עו"ד ארבל אסטרון (פרוטוקול הדיון מיום 17.11.2013, בעמ' 6): "ההצעה שמונחת כרגע לא משנה שום דבר בהסדר שנקבע בכנסת הקודמת, היא לא פתאום אומרת: אה, זה היה רק על שטח ריבוני ועכשיו זה על שטח אחר, או שם נקבע שאלה יכולים להצביע ועכשיו אלה לא יכולים – לא, היא ממש מעתיקה מהוראות החוק שנחקק בכנסת הקודמת, אין שינוי מהותי"; וראו גם דברי יו"ר הוועדה, תה"כ יריב לוין, שהיה מבין יוזמי הצעת החוק (שם, בעמ' 16).

³³ כך למשל, יו"ר הוועדה, תה"כ יריב לוין, מבהיר כי ההסדר אינו חל על שטחי יהודה ושומרון. "החוק מדבר אך ורק על שטח שהוחלה עליו ריבונות, הוחל עליו השיפוט. ירושלים, והגולן וכמובן תל אביב ופתח תקווה. אבל הוא לא מדבר על אותם שטחים ששחררו ולצדדי לא השכלנו עדיין להחיל עליהם את הריבונות" (דיון בוועדה המשותפת מיום 26.11.2013, בעמ' 4; וראו גם דבריה של תה"כ אורית סטרונק, שם בעמ' 15).

³⁴ כאמור, ליועצת המשפטית לממשלה הועברו מספר פניות בעניין זה מחברי כנסת שונים וכן פניות ציבור, אשר טענו כי אישור ההסכם שבפנינו מחייב עריכת משאל עם. כמו כן, כפי שפורט לעיל, הוגשו לבג"ץ עתירות שעוסקות, בין היתר, בסוגיה זו ועל המדינה ליתן את התשובות להן עד ליום 27.10.2022.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

ואלו שלושת הטעמים המרכזיים אשר בהצטרבותם מבססים עמדה זו:

ראשית, לבנון וישראל הן מדינות חוף סמוכות, שמעולם לא שורטט ותוחם ביניהן קו גבול ימי. המחלוקת הימית בין המדינות, שהצריכה שרטוט קו גבול גם בהינתן המשך מצב האיבה בין המדינות, החלה על רקע גילוי פוטנציאל משאבי הטבע בשנים האחרונות. על רקע התכלית שבבסיס חוק יסוד: משאל עם והפרשנות שיש לתת להחלת "השיפוט, המשפט והמינהל", כמשמעות ביטוי זה בחוק היסוד, ספק רב האם חוק היסוד נועד לחול על נסיבות מיוחדות מעין אלה, שבהן למעשה לא היה קיים כלל קו גבול ימי בין המדינות; הגבול משורטט לראשונה בהסכם זה; וקודם לכן לא נקטה ישראל כל צעד מסוג הצעדים שהמחוקק ראה לנגד עיניו כמבססים את תחולת חוק היסוד.

שנית, קו התיחום שהפקידה ישראל באו"ם בשנת 2011 ביחס לגבול הימי עם לבנון, אינו בגדר החלטה על החלת המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה על הגבול הימי עם לבנון, לא במישור הבין-לאומי ולא במישור הדין הפנימי-ישראלי. החלטת הממשלה 3452 אשר קבעה את קו התיחום הימי הצפוני וההפקדה של הקו באו"ם בעקבותיה, לא נועדו לשרטט תחום גבול ריבוני, אלא לשמר את תביעתה של ישראל במישור הבין-לאומי אל מול הצעדים הקודמים שבהם נקטה לבנון בהקשר זה, ולשמש בסיס למשא ומתן לקביעת גבול ימי על ידי הגדרת אזור המחלוקת.

שלישית, עיקר ההסכם בענייננו נוגע למים הכלכליים. גם אם האזור לא היה מוגדר כאזור מחלוקת, מדובר באזורים ימיים שמעצם טיבם כפופים להסדרה משפטית ייחודית במשפט הבין-לאומי ובדין הפנימי, באופן שממילא אינו מבסס את ראייתם כשטחים שחל עליהם "השיפוט, המשפט והמינהל", כמשמעות ביטוי זה בחוק יסוד: משאל עם.

להלן נפרט בהרחבה.

א. הגדרת הקו הימי הצפוני אינה מסוג הנסיבות שחוק יסוד: משאל עם נועד לחול עליהן

כאמור, מההיסטוריה החקיקתית של חוק-יסוד: משאל עם, והחקיקה שקדמה לו עולה בבירור כי תכליתו לחול על שטחים שתחולת המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה עליהם ברורה, מפורשת ומלאה. כך, ברקע החקיקה עמדו השטחים אשר הוחלו עליהם באופן אקטיבי המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה – ברמת הגולן ובמזרח ירושלים.

מההיסטוריה החקיקתית עולה, כי במקרים בהם מדינת ישראל התכוונה באופן אקטיבי ומפורש להחיל את המשפט, השיפוט והמינהל על שטח מסוים וספציפי, הדבר נעשה באמצעות צו או חקיקה שהתייחסו לאזורים מוגדרים מתוך כוונה ברורה להחלת הדין לגבי אזורים אלו, על כל המשתמע מכך מבחינה מדינית ובין-לאומית ומבחינת הדין הפנימי. דבר זה לא נעשה ביחס לקביעת תיחום הקו הימי הצפוני של מדינת ישראל. משך שנים ארוכות לא עסקו המדינות כלל בסוגיית קו תיחום ימי המסדיר את הזכויות המשפטיות הריבוניות שלהן בים. הדברים התעוררו, כאמור, רק על רקע ההפקדות הסותרות של הקווים והגדרת אזור המחלוקת, בתחילת העשור הקודם.

לאף אחד מהצעדים שנקטה ישראל באזור הימי בסמוך ללבנון, אין את המאפיינים של הדרכים בהם הוחלו בעבר המשפט, השיפוט והמינהל על שטחים בכלל ושטחים שנויים במחלוקת בפרט. ויובהר, חוק היסוד לא קבע חובה כללית לערוך משאל עם ביחס לכל הסכם מדיני חשוב, ואף לא חובה כללית להביא הסכם הנוגע לגבולות המדינה – חוק היסוד צומצם וסויג מפורשות רק למצבים שבהם הממשלה מבקשת לבטל את

מדינת ישראל

משרד המשפטים

תחולת המשפט, השיפוט והמינהל על שטח מסוים, כאשר כוונת המחוקק היתה לשטחים שמדינת ישראל גילתה דעתה באופן ברור שהן חלק משטחה לכל דבר ועניין. בנסיבות המיוחדות של קביעה ראשונית, של קו גבול ימי מוסכם עם מדינת חוף שכנה, אין לומר שחוק היסוד נועד לחול. זאת, במיוחד על רקע עצם התריגות בהתניית הסכם מדיני בעריכת משאל עם.

ב. קו התיחום שהופקד באו"ם אינו בגדר קביעת גבול ימי שסטייה ממנו מהווה ויתור על החלת המשפט, השיפוט והמינהל

גם בצעד שבו נקטה ישראל בשנת 2011, קרי – החלטת הממשלה בדבר הקו הימי והפקדת הקו באו"ם שבאה בעקבותיה – אין כדי להוות החלה של המשפט, השיפוט והמינהל במשמעות חוק היסוד.

על מנת לראות בשינוי הקו הימי שהופקד באו"ם בשנת 2011 על-ידי ישראל משום ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל של ישראל על השטח, נדרש תחילה לקבוע שעצם הפקדת הקו עולה לכדי החלת השיפוט, המשפט והמינהל של ישראל על השטח, בדומה לצעדים שתוארו לעיל ושנקטו במהלך השנים על מנת לקבוע את גבולות סמכויותיה הריבוניות של ישראל. הפקדת הקו הימי על ידי ישראל בשנת 2011 שונה במהותה מהפרקטיקה שנסקרה לעיל ביחס להחלת המשפט, השיפוט והמינהל על שטחים ושעמדה ברקע חקיקת חוק יסוד: משאל עם.

אולם, מעבר להיבט הפורמלי המבחין בין הפקדת קו ימי לבין החלת המשפט, השיפוט והמינהל כמקובל, הרי שגם מבחינה מהותית, וכפי שיפורט להלן, כלל הנסיבות מצביעות על כך שהפקדת קו התיחום באו"ם לא היוותה מעשה של החלת המשפט, השיפוט והמינהל.

מצורפת כנספח לחוות דעת זו, חוות הדעת של אגף היועץ המשפטי משרד החוץ מיום 2.10.2022 בדבר "בחינת מעמד קו התיחום הימי הצפוני של ישראל", המבהירה כי העמדה המשפטית של ישראל שעמדה ברקע הפקדת הקו הימי בשנת 2011 ונשמרה במהלך השנים מאז ובניהול המשא ומתן אל מול לבנון, היא כי מדובר היה בקו המבסס את התביעה הישראלית כחלק ממחלוקת עם לבנון, שתוכרע במשא ומתן.

לעמדתנו, לא ניתן לומר כי הקו שנקבע בהחלטת הממשלה ואשר הופקד באו"ם, הוא קו גבול מן הסוג שישראל רואה בו כקו המתווה שטח שבו חל "השיפוט, המשפט והמינהל" כמשמעות ביטוי זה בחוק היסוד. החלטת הממשלה וההפקדה באו"ם נועדו להציב טענה משפטית לזכויות ריבוניות באזור המחלוקת (אל מול הטענה הנגדית של לבנון). ההקשר הימי הייחודי, שבו מדינת חוף אחת מפקידה קו על מנת לבסס את תביעותיה, ומנגד מדינת החוף השנייה מפקידה קו, באופן היוצר אזור מחלוקת, שונה במהותו ממצב שבו מדינה, גם אם באופן חד צדדי ושנוי במחלוקת, מגדירה את שטחה הריבוני היבשתי, וודאי שאינו דומה לתיחום של אזורים שלגביהם המדינה בוחרת להחיל את "המשפט, השיפוט והמינהל" שלה כפי שנעשה במהלך השנים ביחס לאזורים יבשתיים.

על-מנת להבין את ההקשר הייחודי של הפקדת הקו הימי ומשמעויותיה, נעמוד להלן, ביתר פירוט, על הצעד שבו נקטה ישראל בשנת 2011.

תיחום הקו הצפוני בשנת 2011

ביום 10.7.2011, אימצה הממשלה את החלטה 3452 בנושא קביעת קו התיחום הימי הצפוני של מימי החופין והאזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל בים התיכון. לשון ההחלטה קובעת קואורדינטות לקו התיחום הימי הצפוני וכן קובעת כי הודעה על ההחלטה תימסר לאו"ם בערוצים המקובלים.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

סעיף 12 לדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה קובע כי "בהיעדר גבול ימי מוסכם בין ישראל ללבנון החלטה זו מעגנת את תביעתה של מדינת ישראל לזכויותיה הריבוניות והכלכליות בים התיכון". בחוות דעת של הייעוץ המשפטי של משרד החוץ שצורפה להצעת המחליטים בהיות משרד החוץ המשרד היוזם של ההחלטה, מוסבר כי אימוץ ההחלטה נעשה בתגובה להפקדה קודמת של קו התיחום על ידי לבנון כשנה קודם לכן. עוד נאמר כי ישראל נדרשת לפרסם את הקו, שאחרת העדר פרסום עמדה ישראלית עלול להתפרש כהסכמה שבשתיקה לעמדת לבנון. החלטת הממשלה אף קבעה כי ישראל תציין בעת הפקדת קו התיחום באו"ם כי יש לישראל נכונות ליישב את המחלוקת על-פי הדין הבין-לאומי; כמו כן נאמר כי "הפקדת הקו תסייע לעיגון זכויותיה הריבוניות ... של ישראל...". להשלמת התמונה נציין כי הסכם תיחום האזור הכלכלי הבלעדי עם קפריסין משנת 2010,³⁵ אשר נחתם מספר חודשים לפני החלטה 3452, קבע במסגרתו את נקודת הקצה ששימשה אף בקביעת קו התיחום הצפוני. הסכם התיחום עם קפריסין לא קבע דבר לגבי החלת ריבונותה של ישראל באזור הכלכלי הבלעדי הצפוני, או באזור הכלכלי הבלעדי הרלוונטי להסכם עם קפריסין (כמו גם לעניין החלת המשפט, השיפוט והמינהל באזור זה).

בהתאם לאמור בהחלטת הממשלה, בחודש יולי 2011 הפקידה ישראל את הקואורדינטות באו"ם. ההפקדה כוללת התייחסות לקואורדינטות, לצד אמירה כי בהתאם להסכם התיחום שנחתם בין ישראל לקפריסין בשנת 2010 יתכן שינוי ביחס לנקודת הקצה של קו התיחום (נקודה 1) ככל שיהיו הסכמות במשא ומתן בין שלוש המדינות הרלוונטיות.³⁶ במכתב נלווה אשר צורף להפקדה באו"ם הביעה ישראל את עמדתה כי היא פתוחה לקיים דיאלוג ושיתוף פעולה עם שכנותיה, בהתאם לעקרונות המשפט הבין-לאומי בנוגע לתיחום הקו הצפוני המתחם את המים הטריטוריאליים והאזור הכלכלי שלה.³⁷ המשא ומתן שמגיע כעת לכדי נקודת ההכרעה התנהל על בסיס ההנחה שישראל ולבנון סימנו קווים המגדירים את אזור המחלוקת ביניהן, ושהן נכונות להסדיר את המעמד המשפטי של שטח זה במשא ומתן. פעולות ישראל ולבנון אינן יוצאות דופן כאשר יש מחלוקות בין מדינות על איזורים ימיים ומוכרות דוגמאות לעניין זה גם לגבי מדינות אחרות שהגבול הימי ביניהן שנוי במחלוקת.³⁸ שרטוט של קו ימי בנסיבות כאלה מגדיר את עמדות הצדדים במחלוקת ומתווה את אזור המחלוקת.

³⁵ הסכם תיחום האזור הכלכלי הבלעדי בין ממשלת ישראל לבין ממשלת קפריסין, 17.12.2010. ראו : https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/cyp_isr_eez_2010.pdf.

קביעת הגבול עם לבנון בהסכם הנוכחי תצריך עדכון של נקודות הקצה של קו התיחום בין ישראל לקפריסין.

³⁶ הפקדת ישראל לאו"ם, Note 1. ההפקדה מפנה לסעיף 1(e) בהסכם התיחום בין ישראל לקפריסין.

³⁷

"The Government of Israel remains open to dialogue and cooperation, in accordance with the principles of international maritime law, with the relevant neighboring States regarding the northern limit of Israel's Territorial Sea and Exclusive Economic Zone."

³⁸ ביום 4.4.2018 הפקידה אלג'יריה באו"ם קואורדינטות לתיחום האזור הכלכלי הבלעדי שלה, ר' 4/4/18. ב-28.8.2018 הפקידה ספרד באו"ם קואורדינטות לתיחום האזור הכלכלי הבלעדי שלה (בהתאם לצו מלכותי פנימי משנת 2013, ר' LOS of 31 August 2013). איטליה שלחה מכתב מחאה לאו"ם כנגד ההפקדה של אלג'יריה, ר' 28.11.2018. שלוש המדינות הגישו מכתבי התנגדות לאו"ם ביחס להפקדות הנוגדות והביעו במסגרתן את נכונותן לקיים הידברות על מנת להגיע לפתרון הוגן בהתאם לכללי המשפט הבין-לאומי. דוגמה נוספת היא ההפקדה של ונאטו ביום 1.10.2010 קואורדינטות לנקודות הבסיס לחישוב האזורים הימיים שלה (פרסום העשוי להשפיע על חישוב טווח האזורים הימיים), ר' : LOS of 20 July 2010. ביום ה-6.12.2010 שלחה צרפת למחלקת דיני הים במזכירות האו"ם מכתב התנגדות להפקדה זו (בטענות להפרת הסטטוס הטריטוריאלי באיים מסוימים בניו קלדוניה הסמוכה), ר' NV. ביום ה-3.5.2011 הפקידה צרפת הפקדה נוגדת ביחס לתיחום האזורים הימיים של ניו קלדוניה, ר' LOS of 3 May 2011. דוגמה שלישית הינה ההפקדה של מאוריציוס ביוני 2008 קואורדינטות לנקודות הבסיס לחישוב האזורים הימיים שלה, ר' LOS of 27 June 2008. ב-30.7.2009 שלחה צרפת מכתב למוזכ"ל האו"ם בו הביעה מחאה כנגד ההפקדה של מאוריציוס בטענה כי זו פוגעת בריבונותה על האי טרומלין (לגבי קבעה אזור כלכלי בצו פנימי 78-146 עוד בשנת 1978), ר' NV. ב-5.8.2009 הפקידה צרפת קואורדינטות נוגדות לתיחום האזור הכלכלי הבלעדי של האיים טרומלין וראוניון, ר' LOS of 18 December 2009.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

לדידנו, כל הנזכר לעיל מעיד על כך שישראל לא ראתה בהחלטת הממשלה משנת 2011 כצעד המציב גבול רשמי לשטח שבו היא מחילה את המשפט, השיפוט והמינהל שלה כמשמעות ביטוי זה בחוק היסוד. הפקדת הקואורדינטות נועדה לעגן ולשמר את תביעותיה של ישראל אל מול תביעת הזכויות המוקדמת של לבנון, באזור שבו קיימת מחלוקת שיש נכונות ליישבה בהתאם לדין הבין-לאומי.³⁹

להשלמת התמונה נציין, כי אף שהחלטת הממשלה עצמה לא כללה כל אמירה שמדובר בגבול או בשטחים שייכים לישראל, הרי שבחוות הדעת של משרד החוץ, אשר צורפה להצעת החלטה 3452, יש גם אמירות בדבר "שטחים ימיים השייכים לישראל"; וגם ש"הצעת ההחלטה קובעת... ולמעשה את הגבול בין מימי החופין והאכ"ב של ישראל לאלו של לבנון". כמו כן, במהלך השנים הגישה ישראל לאו"ם מכתבים הכוללים אמירות שמתארות את אזור המחלוקת, הכוללים אמירות היכולות להתפרש לכאן ולכאן – הן אמירות הנוקטות בלשון "תביעה – claim", "זכויות ריבוניות", ומנגד אמירות המתייחסות ל"שטחים השייכים לישראל" או "שטחים בהם ישראל מחילה ריבונות או זכויות ריבוניות". זאת, לצד אמירות הקוראות לדיאלוג ומשא ומתן מול לבנון להסדר המחלוקת באזור.⁴⁰

ואולם, כפי שמוסבר בחוות הדעת של היועץ המשפטי של משרד החוץ, ובשים לב לנסיבות קבלת ההחלטה ולאמירות הברורות שהבאנו לעיל בדבר הרקע שהוביל להפקדת קו התייחסות, אין באמירות אלה כדי לבסס התייחסות משפטית של ישראל לשטח המחלוקת כשטח מסוג השטחים שישראל רואה בהם כשטח המדינה לכל דבר, וודאי לא שבמובן של שטח שהוחלט לראות בו ככפוף ל"משפט, השיפוט והמינהל של ישראל", כמשמעות ביטוי זה בחקיקה הרלוונטית.

הפעלת סמכויות באזור המחלוקת

לעמדתנו, די באמור לעיל כדי לבסס את המסקנה שמדינת ישראל לא התייחסה לאזור המחלוקת כשטח המצוי במעמד דומה לשטחים שישראל רואה בהם ככפופים ל"שיפוט, המשפט והמינהל" שלה באופן מלא. כפי שיפורט להלן, האופן שבו המדינה התייחסה להפעלת סמכויותיה באזור המחלוקת, במיוחד כשמדובר בנושאים הנוגעים לליבת הסמכויות הריבוניות; כגון פעילות חיל הים באזור ומתן רישיונות להפקת משאבי טבע, מחזקים ותומכים בביסוס המסקנה המשפטית הנ"ל.⁴¹

להלן נביא שתי דוגמאות מרכזיות המשקפות את התייחסותה של ישראל, הלכה למעשה, לשטחים הימיים הרלוונטיים כאזור שבמחלוקת. דוגמאות אלו אינן מתיימרות להציג התייחסות מקיפה באשר לאופן שבו פעלה המדינה באזור המחלוקת. מטבע הדברים, המציאות היומיומית המתקיימת בשטחים ימיים

³⁹ ההפקדות של ישראל ושל לבנון היו הצעות חד צדדיות בלבד וכפופות לשינויים וכך גם תוארו בכתביה אקדמית בנושא. Z. Lawen, Prospects for the Delimitation of the Maritime Boundary between Lebanon and Israel: A Case Study. Ocean Yearbook Online 35 (2021) 1 496, 525.; Blakely E. Whilden, Navigating the Conflict over Natural Gas Reserves in the Levant Basin of the Mediterranean Sea, 39 N.C. J. INT'L L. 927 (2013), p.960 – באזור הכלכלי הבלעדי International Rules of Maritime Law, AMER. Soc. OF INT'L L., Dec. 5, 2011, 3. ; Martin Wahlsch, Israel-Lebanon Offshore Oil & Gas Dispute.

⁴⁰ ראו דוגמאות למכתבים שהגישה ישראל לאו"ם בחוות הדעת המצורפת של משרד החוץ. ⁴¹ בהתאם למשפט הבין-לאומי, במקרים מסוימים בשטחי מחלוקת הסמכויות שמפעילות מדינות למעשה יכולות לשמש להכרעה במחלוקת הריבונית כגון במקרים של טענה ל"התיישנות" או כששתי מדינות מבססות זיקות עובדתיות לשטח ויש להכריע למי יש זיקות עובדתיות חזקות יותר, אולם אין זה המקרה בסכסוך הנוכחי. ראו למשל:

PCA, Island of Palmas Case (United States v. The Netherlands), 1928, p. 12-15; M. G. Kohen, M. Hébié, Territory, Acquisition, Max Planck Encyclopedias of International Law, Oxford Public International Law, 2021; M. Shaw, International Law, Cambridge University Press, 5th Addition P. 433-434; PCIJ Legal Status of Eastern Greenland Case, Series A/B, No. 53, 1933, p.45-46.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

שבמחלוקת, ודאי כשמדובר בשתי מדינות אויב כדוגמת ישראל ולבנון, הינה מורכבת. מטרת הדברים הינה לשקף כיצד בהתייחסות לנושאי הליבה של אכיפה ביטחונית וניהול מדיניות הרישיונות של משרד האנרגיה, נהגה ישראל באופן המביא בחשבון את מעמד האזור.

הפעלת סמכויות אכיפה על ידי חיל הים:

כפי שנמסר על ידי חיל הים באמצעות המחלקה לדין הבין-לאומי (דבלי"א) בפרקליטות הצבאית, בשטחי המים הטריטוריאליים, המצב הינו כדלקמן:

מאז נסיגת צה"ל מלבנון בשנת 2000, עיקר פעילות הביטחון השוטף של חיל הים באזור הגבול הימי עם לבנון עניינה במניעת מעבר לא מורשה של כלי שיט או שחיניים מתחומי המים של לבנון אל תחומי המים של מדינת ישראל ולהיפך. זאת, בין היתר, באמצעות אכיפת איסור הכניסה לשטחים שנסגרו בהתאם לצו סגירת שטחים בים (מס' 100). שטחים אלו נסגרו כאמור לאחר נסיגת צה"ל מלבנון בשנת 2000, ותיחומם הצפוני בקו אזימוט 290 ~ מעלות משקף תפיסה לפיה עד קו זה בוודאי מדובר במים הטריטוריאליים של ישראל (שהרי תקנות ההגנה, שמכוון ניתן להוציא צווי סגירה, חלות רק בשטח הטריטוריאלי של המדינה).

בשטחים אלו, אוכף צה"ל את איסור הכניסה והשהייה, וכל כלי שיט או שחיין שייתפס בשטח זה, ייעצר ויועבר לטיפול רשויות האכיפה האזרחיות (משטרת ישראל ופרקליטות המחוז). למיטב ידיעת חיל הים, בהליכים כאלו, עמדת המדינה אינה מתמקדת בהיבטי חציית גבול (כך שאינה מציינת מיקומו של גבול) אלא אך ורק בעבירה של כניסה לתחום האזורים הסגורים.

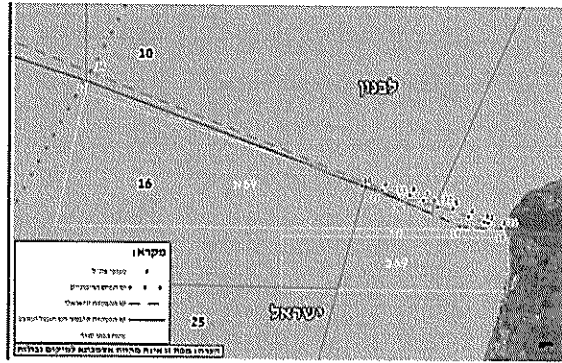
בשטח אזור המחלוקת **הקרוב לחוף** (כלומר, לאורך קו המצופים עד למרחק של 5 ק"מ מהחוף), חורג אמנם תיחום האזור הסגור 69 א גם מצפון ל"קו 23" (ועד בסמוך לקו המצופים). בהתאם, חיל הים פועל באזור זה מצפון ל"קו 23". עם זאת, ההסכם אינו קובע קו גבול מוסכם באזור זה, וחלף זאת, קובע כי **הסטאטוס קוו באזור זה יישמר**. על כן, **לא צפוי כל שינוי בתיחום האזור הסגור ו/או בפעילות חיל הים באזור זה** בעקבות ההסכם, וחיל הים צפוי להמשיך לפעול באזור באופן חופשי.

לעומת זאת, באזור המחלוקת **הרחוק מהחוף** (קרי, במרחק של 5 ק"מ מהחוף ועד קצה המים הטריטוריאליים (12 מייל ימי מהחוף)), התיחום הצפוני של השטחים הצבאיים הסגורים ממוקם דרומית ל"קו 23" שהופקד על ידי לבנון. בהתאם, פעילויות האכיפה של חיל הים באזור זה, המצוי בין "קו 1" ל"קו 23", מתמקדות בתרחישים בהם המדובר בכלי שיט או שחיין המצוי בתנועה מצפון לדרום (קרי, לכיוון האזור הסגור) ומתוך מטרה למנוע ממנו מלהיכנס לאזור הצבאי הסגור. הפעולה היחידה בה נוקט חיל הים באזור זה היא כריזה, לאותו כלי שיט או שחיין, לשנות את נתיב תנועתו ולחזור על עקבותיו או לפנות מערבה על מנת שלא להיכנס לאזור הסגור. פעולה אקטיבית לעצירת כלי השיט והשחיין תינקט רק במידה שזה ימשיך וייכנס לתוך האזור הסגור, המצוי כאמור דרומית לאזור המחלוקת. יודגש, כי הכריזה כשלעצמה אינה נתפסת כפעולה "ריבונית" או כזו שבהכרח ננקטת רק בתחומי המים הטריטוריאליים.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

להלן שרטוט המראה את מיקום האזורים הסגורים בטווח המים הטריטוריאליים:



כלומר, בשטח אזור המחלוקת המצוי 5 ק"מ מהחוף ועד קצה אזור המים הטריטוריאליים, חיל הים אינו מפעיל סמכויות בשגרה, למעט אלו הנדרשות למנוע כניסה לאזורים הסגורים, וגם פעולות אלו מתמצות באזור זה בכריזה בלבד.

בהקשר זה, יצוין כי פעילות חיל הים לאורך הגבול הימי עם לבנון בשטח המים הטריטוריאליים, זהה לפעילותו באזור זה אף בשנים שקדמו להפקדת הקו הישראלי באו"ם (2000-2011). כך שלמעשה לא חל כל שינוי בפעילות הצבאית באזור זה בעקבות החלטת הממשלה וההפקדה שנעשה בעקבותיה. מכאן עולה, כי אף הצבא לא ראה בהחלטת הממשלה משנת 2011 ככזו ששינתה את הסטטוס של השטח.

מכל מקום, יובהר, כי אין בהפעלת סמכויות ביטחוניות מסוימות על ידי צה"ל באזורים ימיים מסוימים כשלעצמה, כדי להעיד בהכרח על ריבונות מסוימת בשטח או הפעלתה על ידי מדינת ישראל וישנן דוגמאות רבות לסמכויות ביטחוניות שצה"ל מפעיל גם באזורים שאינם נמצאים בשטחה הריבוני של מדינת ישראל.

התנהלות משרד האנרגיה:

גם מההתנהלות של הממשלה בפועל עולה כי התפישה לא הייתה שמדובר בקו גבול שנקבע.

לאורך השנים לא פעל משרד האנרגיה באזור המחלוקת ולא הפעיל סמכויות בתוכו, ואף פעל בזהירות יתרה באזור הסמוך לו. כך למשל, בתנאי הרישיון שניתן ב-1.3.2009 לנובל אנרג'י לימיטד, דלק קידוחים וחברת אבנר חיפושי נפט ביחס לבלוק אלון D (המכונה היום בלוק 72 ואשר משתרע עד "קו 23" מדרום ולא מעבר לו), צורפה הבהרה כי "השטח המתואר נכלל בתחום המים הכלכליים של מדינת ישראל שגבולותיהם טרם נקבעו סופית. אם בתקופת הרישיון... יגרעו שטח או שטחים מהאזור המתואר לעיל, שטח ההיתר או הזכויות האחרות יוקטן בהתאם ללא פיצוי כלשהו".⁴² בהחלטתו בערר של נובל אנרג'י על פקיעת רישיון אלון D משנת 2017, כתב שר האנרגיה דאז, ד"ר יובל שטייניץ, כי "לאורך כל תקופת הרישיון סירבה המדינה לאשר קידוחים בשטח הרישיון. סירוב המדינה לא היה שרירותי אלא נבע מנימוקים מדיניים וביטחוניים מהמעלה הראשונה. נימוקים הקשורים למחלוקות בדבר תיחום המים הכלכליים הסמוכים לרישיון מול מדינת אויב (לבנון), והרצון להימנע מהתלקחות עד לפתרון הסוגיה באמצעות מתווכים בינלאומיים". אף בתשובת המדינה

⁴² ראו סעיף 2 לרישיון מספר 367 "אלון D" מ-2009, אשר ניתן לחברת Noble Energy Mediterranean LTD, אבנר חיפושי נפט שותפות מוגבלת, ודלק קידוחים שותפות מוגבלת:

"השטח המתואר נכלל בתחום המים הכלכליים של מדינת ישראל שגבולותיהם טרם נקבעו סופית. אם בתקופת הרישיון או בתקופה של כל זכות נפט שניתן בעקבותיו (רישיון או החזקה) יגרעו שטח או שטחים מהאזור המתואר לעיל, שטח ההיתר או הזכות האחרת יוקטן בהתאם ללא פיצוי כל שהוא לבעל הזכות."

מדינת ישראל

משרד המשפטים

לעתירה בבג"ץ בעניין בלוק אלון D של נובל אנרג'י ודלק (הליך שעדיין מתנהל) צוטט הסעיף מהרישיון לפיו:
"השטח המתואר נכלל בגבול המים הכלכליים של ישראל שגבולותיהם טרם נקבעו סופית...."⁴³

אף כשיצא משרד האנרגיה בשנת 2020 להליך תחרותי חדש בבלוק 72 (שכונה בעבר אלון D ומצוי מחוץ לאזור המחלוקת כאמור) נקטה ישראל זהירות וחבלוק (הכולל את המאגר חוצה הגבולות המצוי במרכז השיח מול לבנון כיום) לא כלל חלקים מצפון לקו ההפקדה הלבנוני – "קו 23".

באשר לשרטוט הבלוקים 1-3 על ידי ישראל בשטח המחלוקת הובהר על ידי משרד האנרגיה כי לפני החליך התחרותי הראשון (שנת 2016) השטח הימי של מדינת ישראל חולק וסומן לפי בלוקים, בשיטת שתי וערב, וכי לשם החלוקה עצמה לבלוקים לא ננקטה פעולה משפטית כלשהי ואין צורך באקט סטטוטורי לפי חוק הנפט. מכיוון שכבר אז הייתה מודעות לרגישות הקיימת לגבי אזור המחלוקת, המשרד סימן את הבלוקים שם כך שהבלוקים הצפוניים אינם המשכים של הבלוקים שמדרום ל"קו 23" אלא מתוחמים בנפרד, רק בשטח המחלוקת, כדי שאפשר יהיה להפריד באופן ברור בין האזורים ככל שיבחרו לעשות זאת בעתיד.

מן האמור עולה, כי ההתנהלות של ישראל למעשה מחזקת את המסקנה כי ההתייחסות לשטח הימי שבין הקווים שהפקידו ישראל ולבנון היתה כאל חלק מאזור במחלוקת הכפוף לקביעת קו ימי מוסכם בעתיד.

ג. תחולת חוק היסוד על אזורים ימיים, ובפרט מים כלכליים

היבט נוסף שיש להידרש אליו בבחינת תחולת חוק היסוד על ההסכם, הוא העובדה שהוא נוגע לאזור ימי, ועיקרו נוגע למים הכלכליים.

המסגרת המקיפה ביותר לדיני הים הבין-לאומיים היא אמנת האו"ם בדבר משפט הים משנת 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982) (להלן: "אמנת הים"). ישראל אינה צד לאמנת הים, אך רואה עצמה מחויבת להוראותיה בכל הקשור לאזורים הימיים, מאחר שאלו נחשבות כמשקפות את הדין הבין-לאומי המנהגי.⁴⁴

המים הטריטוריאליים:

על פי אמנת הים, אזור המים הטריטוריאליים הוא אזור הנמצא תחת ריבונות מדינת החוף ויכול להשתרע עד 12 מייל ימי מהחוף.⁴⁵ ריבונות המדינה נמשכת (extends) מן היבשה למים הטריטוריאליים.⁴⁶ ריבונות המדינה במים הטריטוריאליים כפופה להסדרים באמנת הים ולכללים נוספים בדין הבין-לאומי.⁴⁷ כך למשל,

⁴³ בג"ץ 4015/20 נובל אנרג'י מדיטריאן לימטד ואח' נ' שר האנרגיה ואח', תשובת המדינה מיום 13.5.2021, פס' 13.
⁴⁴ לעניין מעמדן המנהגי של הוראות אמנת הים הנוגעות לאזורים ימיים ראו: הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ז-2017. וגם: Schmitt, M. (2017). Law of the sea. In Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations (pp. 232). Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.1017/9781316822524.014; Alleged Violations of Sovereign Rights and Maritime Spaces in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Colombia), Judgment, 21 April 2022, para. 57.

⁴⁵ אמנת הים, סעיף 3:
"Every State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles, measured from baselines determined in accordance with this Convention."

⁴⁶ שם, סעיף 12:
"The sovereignty of a coastal State extends, beyond its land territory and internal waters and, in the case of an archipelagic State, its archipelagic waters, to an adjacent belt of sea, described as the territorial sea."

וגם:
Military and Paramilitary Activities (Nicaragua / United States of America), ICJ Reports 1986, p. 14; Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, Article 1; and Y. Tanaka, The International Law of the Sea, 3rd ed. (CUP, 2020), p. 94.

⁴⁷ שם, סעיף 32.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

מדינת החוף מחויבת לאפשר לספינות מכל מדינה מעבר תם (innocent passage) במים הטריטוריאליים, בכפוף לסייגים מסוימים.⁴⁸

נציין כי בעוד שאמנת הים כוללת הסדרים ביחס לתיחום המים הטריטוריאליים, אף בין מדינות בעלות חופים סמוכים,⁴⁹ הרי שבתוך טווח 12 המייל הימיים ישנו מרחב שיקול דעת מסוים באשר לאופן קביעת קו הבסיס לחישוב המים הטריטוריאליים (ואזורי הים הנוספים שיש למדינת החוף זכויות בהם כמוסבר להלן) ולקביעת קו התיחום בין מדינות בעלות חופים סמוכים.⁵⁰

האזורים הכלכליים (המדף היבשתי והאזור הכלכלי הבלעדי):

על פי אמנת הים, האזור הכלכלי הבלעדי של מדינת חוף יכול להשתרע עד 200 מייל ימיים מקווי הבסיס בחוף.⁵¹ אמנת הים קובעת כי למדינת החוף יש, באזור הכלכלי הבלעדי, זכויות ריבוניות למטרת אקספלורציה, ניצול, שימור וניהול של משאבים טבעיים, וכן סמכות שיפוט בהתאם למוגדר בסעיפים אחרים של אמנת הים ביחס לנושאים של הקמה ושימוש באיים מלאכותיים, בהתקנים ובמבנים; לצרכי מחקר מדעי ימי, לצורך הגנה ושימור של הסביבה הימית וזכויות וחובות נוספות שאמנת הים מקנה למדינות ביחס לאזור זה.⁵² ההסדר המשפטי שחל על המדף היבשתי, על פי אמנת הים, דומה למדי (אך המדף היבשתי יכול להשתרע אף מעבר למרחק של 200 מייל ימי מקווי הבסיס).⁵³ הסדרים אלו, אינם מתירים למדינת חוף להחיל את ריבונותה על האזורים הימיים הנ"ל, אלא רק לממש בהם מה שמכונה "זכויות ריבוניות" כאמור לעיל, בנוגע לפיתוח והפקה של משאבים ימיים.⁵⁴

⁴⁸ שם, סעיפים 17-26.

⁴⁹ שם, סעיף 15.

"Where the coasts of two States are opposite or adjacent to each other, neither of the two States is entitled, failing agreement between them to the contrary, to extend its territorial sea beyond the median line every point of which is equidistant from the nearest points on the baselines from which the breadth of the territorial seas of each of the two States is measured. The above provision does not apply, however, where it is necessary by reason of historic title or other special circumstances to delimit the territorial seas of the two States in a way which is at variance therewith."

סעיף דומה קיים אף באמנת מימי החופין משנת 1958 (Territorial Sea Convention, 1958) אשר ישראל צד לה – סעיף 12.
⁵⁰R.R. Churchill, A.V. Lowe, *Law of the Sea*, Manchester University Press, 3rd ed., p. 33-40, and 182-18 (1999).

⁵¹ אמנת הים, סעיף 57.

⁵² שם, סעיף 56.

"In the exclusive economic zone, the coastal State has: (a) sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living, of the waters superjacent to the seabed and of the seabed and its subsoil, and with regard to other activities for the economic exploitation and exploration of the zone, such as the production of energy from the water, currents and winds; (b) jurisdiction as provided for in the relevant provisions of this Convention with regard to: (i) the establishment and use of artificial islands, installations and structures; (ii) marine scientific research; (iii) the protection and preservation of the marine environment; (c) other rights and duties provided for in this Convention."

⁵³ שם, סעיפים 76-77 (החבדל העיקרי הוא לעניין הנחת כבלים באזור זה).

⁵⁴ M.H. Nordquist, S. Rosenne and L. B. Sohn, *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 A Commentary*, Volume V, Martinus Nijhoff Publishers. University of Virginia, p 525 (1985):

"Article 56 contains the core concept of the exclusive economic zone. Taken together with articles 58 and 59, it describes the "specific legal regime" for the exclusive economic zone envisaged in article 55. The purpose of article 56 is to indicate the general nature of the rights, jurisdiction and duties of the coastal State in this one. These are "sovereign rights" for the purpose of "exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources," together with consequential duties, and "jurisdiction" with regards to certain other specified activities and purposes."

Y. Tanaka, *The International Law of the Sea*, 3rd ed. p. 153 (CUP 2020) ("the concept of sovereign rights must be distinguished from territorial sovereignty, which is comprehensive unless international law provides otherwise") and 154 ("unlike territorial sovereignty, the sovereign rights of the coastal State over the EEZ lack comprehensiveness of material scope"), p. 173 ("Overall sovereign rights of the coastal State over the continental shelf are limited to certain matters provided by international law.") and 182 ("Sovereign rights are limited to the matters defined by international law (limitation *ratione materiae*)").

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

ייחודיות המים הכלכליים לעניין תחולת חוק היסוד:

הפרשנות המשפטית שיש ליתן ל"תחולת המשפט, השיפוט והמינהל" בהתאם לדין הפנימי בעניינו צריכה לקחת בחשבון גם את ההיבט הייחודי הנובע מהגדרתם של אזורים ימיים. מרבית אזור המחלוקת הוא שטח של מים כלכליים, אשר בהיסטוריה החקיקתית אין כל התייחסות אליהם. ככל שהדברים אמורים במים הכלכליים, יש רלוונטיות להיקף תחולת הדין באזורים אלו ביחס לשאלה האם אזורים אלה כפופים ל"משפט, השיפוט והמינהל" של מדינת ישראל כמשמעות מונח זה בחוק היסוד. זאת, אף מעבר לנסיבות המיוחדות הקיימות ביחס לאזור המחלוקת ושתוארו לעיל.

בנוגע לאזורי המים הכלכליים, בחוות הדעת שנתן המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) דאז, עו"ד אבי ליכט, בינואר 2013, שכותרתה "הדין החל באזורים הימיים",⁵⁵ נקבעה פרשנות תכליתית של חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953 (להלן: "חוק השטחים התת-ימיים"). בהתאם לפרשנות זו, בשטחים לגביהם חל החוק (האזורים הימיים) ישנה תחולה חלקית של דיני מדינת ישראל, בקרקע, תת-הקרקע והמתקנים שמוקמים עליה. חוות הדעת מבהירה כי היא "אינה עוסקת כלל בריבונות של מדינת ישראל על האזורים הימיים. כמו כן, חוות הדעת אינה קובעת קביעות לגבי תחולת הדין הישראלי **כולו** באזורים אלה" (ההדגשה במקור).⁵⁶

חוק השטחים התת-ימיים מגדיר את קרקע הים ותת הקרקע כשטח מדינת ישראל, אך הוא אינו מתייחס במפורש להיקף תחולת הדין הישראלי על אותו שטח (כפי שצוין אף בדברי ההסבר להצעת חוק האזורים הימיים). בשאלה זו דנה חוות הדעת של עו"ד ליכט,⁵⁷ וקובעת כי חל הדין הישראלי **הרלוונטי** לפעולות בהן עוסקת חוות הדעת.⁵⁸

הפרשנות התכליתית בחוות הדעת מתבססת על חלוף הזמן מאז חקיקתו של חוק השטחים התת-ימיים וההתפתחות בתחום זה, ועל השינויים במשפט הבין-לאומי המנהגי בתחום דיני הים מאז חקיקתו, אשר יפורטו להלן.

חוות הדעת קובעת כי הרגולציה הישראלית על תחום הגז והנפט, דיני הגנת הסביבה והחוקים הפיסקאליים של מדינת ישראל חלים באזורים ימיים אלו (הנ"ל עשויים לכלול עשרות חוקים). דינים אלה חלים על קרקע הים ותת-הקרקע על המתקנים המיועדים לחיפוש אוצרות הטבע והפקתם מקרקע הים וכן על כל פעילות המיועדת לקידום הפקת אוצרות הטבע מקרקע הים. חוות הדעת התייחסה לתחומים אלה כיוון ששאלות בעניינים אלו הופנו למשרד המשפטים באותה עת. לא היה בחוות הדעת כדי למצות באופן מוחלט את הדינים החלים באזורים הימיים.

כאמור לעיל, כללי המשפט הבין-לאומי הנוגעים להסדרת האזור הכלכלי הבלעדי והמדף היבשתי קובעים כי מדינת ישראל, בהיותה מדינת חוף, נהנית מ"זכויות ריבוניות" (sovereign rights) באזורים אלה במגוון תחומים,⁵⁹ ובכלל זה – ניצול, מחקר, שימור וניהול של משאבי הטבע המצויים באזור זה. לצורך הגשמת

⁵⁵ "הדין החל באזורים הימיים" (חוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) מיום 15.1.2013).

⁵⁶ שם, פסקה 6.

⁵⁷ שם, פסקה 15.

⁵⁸ שם, פסקה 19.

⁵⁹ ראו אמנת הים, סעיפים 56 ו-77. למשמעות הנודעת ל"זכויות ריבוניות" אלה ראו: Gail Osherenko, New Discourses on Ocean Governance: Understanding Property Rights and Public Trust, 21 J. ENVTL. LAW AND LIT. 317, 340 (2006).

מדינת ישראל

משרד המשפטים

"זכויות ריבוניות" אלה, יש למדינות החוף גם "סמכות שיפוט" (jurisdiction) ביחס לאיים מלאכותיים, מתקנים ומבנים אחרים באזור הכלכלי הבלעדי וכן ביחס לשמירה והגנה על הסביבה הימית.⁶⁰

על בסיס זה, בהתאם לחוות הדעת של המשנה ליועץ ליכט, החלת חלק מהמשפט הישראלי בלבד באזורים הימיים – בתחומי הפקת משאבי הטבע הטמונים באזורים הימיים, הגנת הסביבה והסדרה פיסקלית של הפעילות המבוצעת באזורים אלה, תואמת את הדין הבין-לאומי.

יודגש כי חוות הדעת של עו"ד ליכט אינה עוסקת כלל בריבונות של מדינת ישראל על האזורים הימיים. אולם, ההנחה היא כי תחולת הדין הישראלי באזורי המים הכלכליים הינה תחולה חוץ-טריטוריאלית.⁶¹ חוות הדעת אינה קובעת קביעות לגבי תחולת הדין הישראלי כולו באזורים אלה. להיפך, חוות הדעת מבהירה כי יש לבחון בכל מקרה אילו דינים חלים באזורים הימיים ומה היקף תחולתם.⁶²

כאמור, חוות הדעת התייחסה לתחולה של תחום הגז והנפט, דיני הגנת הסביבה והחוקים הפיסקאליים. בעשור שחלף מאז מתן חוות הדעת התקבלו במחלקת ייעוץ וחקיקה מספר פניות ייעוץ לגבי תחולת דינים באזור הכלכלי הבלעדי וזו הורחבה לנושאים נוספים, כגון דיני עבודה והיתרי עבודה במתקנים.⁶³ מנגד, בהתייחס לחוק התכנון והבניה, גובשה העמדה כי חוק התכנון והבניה לא חל באזורים הימיים. עתירה לחללת חוק התכנון והבניה על ביצוע והקמה של מתקני הפקה לגז ונפט במתחמים המכונים 'כריש' ו'תנין' שבתחום המים הכלכליים של ישראל, נדחתה על ידי בית המשפט העליון בבג"ץ 7189/17 **החברה להגנת הטבע נ' הממונה על ענייני הנפט** (ארי"ש 3.7.2018), אם כי מטעמים שונים.⁶⁴

יוזכר, להשלמת התמונה, כי במקור חוות הדעת נכתבה כפרשנות מבהירה לתקופת הביניים ועד לחקיקת הסדר כולל ועדכני לעניין תחולת הדינים באזורים הימיים. לכן, בעשור האחרון משרד המשפטים ניסה לקדם מספר פעמים את הצעת חוק האזורים הימיים.⁶⁵ הצעה זו נידונה בדיונים בוועדת הכלכלה של הכנסת להכנה לקריאה שניה-ושלישית בסוף שנת 2018 ולאור התפזרות הכנסת וריבוי הבחירות מאז, טרם הושלמה חקיקת החוק בנושא. בהצעת חוק האזורים הימיים, הוצעה גם כן החלה חלקית של דיני מדינת ישראל באזורים הימיים ולא החלה מלאה של כלל הדינים. וכוונתה הייתה לבטל את חוק השטחים התת ימיים. הצעת החוק מבטאת את עמדת הממשלה, עמדה עדכנית שבוטאה בעקביות בשנים האחרונות.⁶⁶

⁶⁰ ראו אמנת הים, סעיף 56(b).

⁶¹ חו"ד אבי ליכט, ח"ש 33, פסקאות 52-56.

⁶² שם, פסקה 16.

⁶³ הפניות התקבלו כחלק משיח שוטף בין גורמים במדינה ומתוצאה לה בנושא ההסדרים החקיקתיים שיתולו באזור הכלכלי בלעדי. אמת המידה שלאורה נבחנו הפניות הייתה האם הפעילות קשורה בהכרח להפקה וחיפוש של משאבים ימיים באזור הכלכלי-הבלעדי.

⁶⁴ בג"ץ 7189/16 **החברה להגנת הטבע נ' הממונה על ענייני הנפט** (ארי"ש 3.7.2018).

⁶⁵ הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ה – 2014, הצ"ח הממשלה 502; הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ח – 2017, הצ"ח הממשלה 48 (להלן: "**הצעת החוק תשע"ה-2017**").

⁶⁶ לעניין זה ניתן לראות אמירות שנאמרו על ידי נציגי המחלקה למשפט כלכלי בייעוץ וחקיקה אשר הובילו את מהלך חקיקת הצעת החוק בדיוני ועדת הכלכלה. כך למשל, בדיון מיום 12.6.2018, בעמ' 8, דברי עו"ד יערה למברגר, ממחלקת ייעוץ וחקיקה: "ניסינו להדגיש כאן את ההבדל בין פסקה (1) לפסקה (3). פסקה (1) מדברת על משהו שהוא חלק מן השטח הטריטוריאלי של מדינת ישראל ולכן זה ריבונות מלאה. פסקה (3) מדברת על האזור הכלכלי הבלעדי והמדף היבשתי, ולגביו רצינו להדגיש שמדובר בזכויות ריבוניות, שזה מעמד אחר מבחינת המשפט הבין-לאומי, ובעצם החוק בהמשך יפרט מה הן אותן זכויות ריבוניות. הסעיף ניסה להבחין בין האזור הטריטוריאלי לאזור הכלכלי הבלעדי, שהם במעמד שונה." ובהמשך, דבריה בעמ' 21:

"התחלנו מן התפיסה שלפיה יש את השטח הטריטוריאלי של המדינה שבו כל החוקים חלים. אנחנו מדברים פה על האזור הכלכלי הבלעדי, שבו אנחנו אומרים אילו חוקים יחולו. בתפיסה הכללית, בעיקרון דיני העבודה – למשל בא עובד לספינה. מה שחל עליו הוא דין הדגל של הספינה. אם הספינה הזאת רשומה במדינה X אז חלים הדינים של אותה מדינה. יכול להיות שדיני העבודה במדינה ההיא שונים. הרבה מן הדינים במדינת ישראל לא בהכרח מקובלים בכל העולם. יכול להיות שהם ברמת הגנה גבוהה יותר או שונה. לגבי מיתקן ימי קבוע רצינו להבטיח את הדינים האלה במדינת ישראל." וכן בעמ' 33:

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ח-2017, מבחירה בדברי ההסבר כדלקמן: "החוק האמור [חוק השטחים התת-ימיים] לא מתייחס במפורש להיקף המשפט הישראלי שאפשר להחיל מכוחו על שטחי הים שמעבר למים הטריטוריאליים, שטחים שבהם – ככלל, לפי המקובל – לא חלה ריבונות ישראלית. הפרשנות המקובלת בישראל היא כי מכוח חוק השטחים התת-ימיים, ניתן להחיל בשטחי הים שמעבר למים הטריטוריאליים של המדינה, לכל הפחות, את החיקוקים העוסקים בגולציה של תחום הנפט והגז הטבעי, חיקוקי הגנת הסביבה והחיקוקים הפיסקליים של מדינת ישראל".⁶⁷ דברי ההסבר, כמו גם סעיף שמירת המשפט הבין לאומי (סעיף 32 להצעת החוק) דנים ב"שטחי הים" באופן כללי, והם אינם מפרידים בין "שטח", קרי קרקע או תת קרקע, לבין "מים". בהתאם, גם ההגדרות המוצעות בהצעת חוק האזורים הימיים, למונחים מימי החופים, המים הפנימיים והאזור הכלכלי הבלעדי, מתייחסות למים, לקרקע ולתת הקרקע כמכלול אחד.⁶⁸

דברי ההסבר להצעת חוק השטחים התת ימיים מבחירים כי קביעת שטח המדינה בקרקע ובתת הקרקע אינה פוגעת באופיים של המים שמעליהם ושמתחף למים הטריטוריאליים, כמימי לב ים.⁶⁹ מכך אין להסיק כי לקרקע ולתת הקרקע במים הכלכליים מעמד נורמטיבי שונה ממעמד של מימי לב הים ביחס להיקף תחולת הדין הישראלי, שבו לא דן חוק השטחים התת ימיים. כאמור, בהיבט זה עסקה חוות הדעת של עו"ד ליכט. ויובהר, חוק שטחים תת-ימיים לא ביקש ליצור החלה של "המשפט, השיפוט והמינהל" על כל האזור בו חל החוק, קרי על המים הכלכליים של ישראל.

בעקבות המסקנה הנובעת מחוות הדעת האמורה של מר ליכט ויישומה לאורך השנים, כמו גם המעמד המשפטי הייחודי שיש למים כלכליים במשפט הבין-לאומי, מתעוררת שאלה לגבי תחולת חוק היסוד על שטחים מעין אלה מלכתחילה, ואף ללא קשר לנסיבות הייחודיות של אזור המחלוקת הקיימות כאן.

כאמור, נקודת המוצא היא הקביעה כי באזורים הכלכליים חלים רק חלק מחוקי המדינה אך לא כולם, וכי התחולה נובעת ממעמד המיוחד של אזורים אלה בהתאם לדין הבין-לאומי. ניתן לטעון שהעובדה שתחומי משפט שלמים, הרלוונטיים לסמכויות שמדינת החוף מפעילה באזורים הכלכליים וקשורים להפקת משאבי הטבע, הוחלו באזורים אלה (כגון בתחומי הגז והנפט, הגנה על הסביבה, חוקים פיסקאליים ודיני עבודה הנוגעים לעבודה במתקני הפקת הגז הטבעי), מספיקה על-מנת לקבוע שיש תחולה לחוק יסוד: משאל עם באזורים מעין אלה. על פי גישה זו, די בכך שהמדינה מחילה סמכויות ריבוניות מסוימות וחלקיות בשטח מסוים כדי להכניסו תחת כנפי חוק היסוד. עמדה זו אינה תואמת את לשונו של חוק היסוד הנוקט בצורת הביטוי המיוחד "המשפט, השיפוט והמינהל" להבדיל מ"משפט, שיפוט ומינהל", את תכלית חקיקתו ואת ההיסטוריה החקיקתית שלו. אכן, חוק היסוד כיוון לתחולה מלאה וממשית של השיפוט המשפט והמינהל במובן שמבטא את רעיון הריבונות. כמוסבר לעיל, מה שעמד לנגד עיני חברי הכנסת היה בעיקר ויתור על ריבונות בשטחים שמדינת ישראל החילה עליהם באופן ברור ומפורש את השיפוט, המשפט והמינהל, כגון

¹ זה לא שטח של מדינת ישראל אלא שטח של מדינת ישראל יש זכויות ריבוניות בו. כלומר יש את האזור הטריטוריאלי, שזה היבשה ומימי החופים, וזה מעבר למימי החופים. זה לא שטח של המדינה.

וראו גם דברי עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, בדיון בהצעת החוק מיום 7.5.2018, בעמ' 6: "...מהם החוקים שחלים בכל אחד מהאזורים. מימי החופים – חלים כלל הדינים הישראליים. באזור הסמוך, שזה 12 מייל ימי נוסף אחרי המים הטריטוריאליים – פיקוח ואכיפה בתחומי הבטיחות, הגירה, בריאות והיגיינה. באזור הכלכלי הבלעדי – יש לנו הבחנה בין מתקנים קובעים למתקנים אחרים. מתקנים לא קבועים – יחולו הביטוח הלאומי וביטוח בריאות, ובמתקנים הקבועים, שהם בעיקר מתקני הפקה, גם מה שציינתי קעת וגן חקיקת עבודה ורווחה – עובדים שם אנשים, ולכן יש להסדיר את ההיבטים האלה...".

⁶⁷ הצעת חוק האזורים הימיים, עמ' 48.

⁶⁸ סעיפים 3, 4, ו-9 להצעת חוק האזורים הימיים, תשע"ח-2017.

⁶⁹ הצעת חוק השטחים תת-ימיים, תשי"ב-1952, הצעות חוק 188, כ' באב תשי"ב, 11.8.1952.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

רמת הגולן וירושלים. במקרים כאלה של ויתור על שטחים הכפופים מעצם הגדרתם החוקית בישראל לכלל סמכויותיה הריבוניות של המדינה, ראה המחוקק לנכון להתנות זאת באישור הכנסת ברוב חבריה ובמשאל עם או ברוב של 80 חברי כנסת. תחולה חלקית של חוקים מסוימים, האינהרנטית לאזורים הימיים, לא עמדה לנגד עיני המחוקק וספק רב אם היא עולה כדי תחולה של "המשפט השיפוט והמינהל" במובן המהותי שאליו כיוון חוק היסוד. זאת, גם בלי להידרש לשאלות הסבוכות של תחולה חוץ-טריטוריאלית של חקיקה בכלל, ושל חוקי היסוד בפרט. לפיכך, לעמדתנו, אין בויתור על שטח במים הכלכליים שבהם חלים דינים מסוימים בלבד, כדי להיכלל בגדרי הוראת חוק היסוד. כאמור, עריכת משאל עם הינה מהלך חריג ויש להידרש למהלך כזה רק כאשר מתקיים החשש העומד בלב חוק היסוד – ויתור על ריבונות בשטח שבו ישראל בחרה להחילה באופן מלא.

להשלמת התמונה יצוין, כי הפרשנות לפיה חוק היסוד לא חל על אזור המים הכלכליים, אינה בגדר חידוש, שכן בשנת 2010 חתמה הממשלה על הסכם תיחום האזור הכלכלי הבלעדי עם קפריסין (כמה חודשים קודם להחלטה 3452). הסכם זה נגע לקו הגבול הימי עם ישראל באזור המים הכלכליים וכלל בעיקרו קואורדינטות לתיחום האזור הכלכלי בלעדי מול קפריסין כולל אמירות שונות לגבי המשך שיתופי הפעולה בין הצדדים, למשל בהיבטים של מאגרים חוצי גבולות. הסכם זה לא הובא לאישור הכנסת, וכל שכן שלא נערך לגביו משאל עם.

סיכום – היעדר תחולת חוק יסוד: משאל עם

בחלק זה בחנו את שאלת תחולת חוק יסוד: משאל עם על הסכם עם לבנון לתיחום הגבול הימי. כמוסבר לעיל, ועל בסיס חוות הדעת של הייעוץ המשפטי במשרד החוץ, החלטת הממשלה 3452 אשר קבעה את קו התיחום הימי הצפוני וההפקדה של הקו באו"ם בעקבותיה, לא נועדו לשרטט תחום גבול ריבוני, אלא לשמר את תביעתה של ישראל במישור הבין-לאומי אל מול הצעדים הקודמים שבהם נקטה לבנון בהקשר זה. ישראל הביעה את עמדתה כי היא רואה באזור המחלוקת כשטח הכפוף לשיח ומשא ומתן בין המדינות, לשם קביעת גבול מוסכם בהתאם לדין הבין-לאומי. לפיכך, אין לראות באזור המחלוקת כשטח שבו ישראל החילה את "המשפט, השיפוט והמינהל" שלה, כמשמעות מונח זה בחוק היסוד, שכן, בפועל, גבולס הצפוני המדויק של המים הטריטוריאליים והמים הכלכליים של ישראל ייקבע לראשונה במסגרת ההסכם עצמו. משכך, אין מקום לבחון את ההסדר המתגבש מול לבנון כהעברת שטח ריבוני של מדינת ישראל, ולחייב את אישורו בעריכת משאל עם.

כמו כן, חוק היסוד לא נועד, מלכתחילה, לחול על שטחי המים הכלכליים, שבהם, המסגרת המשפטית הייחודית היא כזו שלא חלים בהם באופן מלא "המשפט, השיפוט והמינהל" של מדינת החוף.

מסקנתנו היא אפוא כי שינוי קו התיחום בתוך אזור המחלוקת כתוצאה מהסכם בין ישראל ללבנון אינו כפוף להליך הקבוע בחוק יסוד: משאל עם ובחוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999.

לבסוף נעיר, כי למיטב ידיעתנו, שאלת פרשנותם של חוקים אלה, ובוודאי שאלת תחולתם בנסיבות מיוחדות כגון אלו, לא התלבנה בפסיקה. הצגנו לעיל את עמדתנו בנושא, אולם ייתכנו פרשנויות אחרות של ההוראות של חוקים אלה, המבקשות להחילן על נסיבות רחבות יותר מכפי שתוארו. לעמדתנו, כאמור, כוונת המחוקק

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

העולה מלשון דברי חקיקה אלה ותכליתן, בין השאר בשים לב להיסטוריה החקיקתית שלהם, מבססת באופן משכנע את המסקנה שלפיה החוקים הנ"ל אינם חלים על הנסיבות של הסכם תיחום הקו הימי. משהגענו למסקנה כי אין מניעה לחתום על ההסכם בתקופת הבחירות וכי חוק יסוד: משאל עם אינו חל, יש לבחון את הליך אישור ההסכם בממשלה ובכנסת.

ה. הליך אישור ההסכם בממשלה והממשק עם הכנסת

בחלק זה של חוות הדעת נבקש לעמוד על עצם סמכות הממשלה להתקשר בהסכמים בין-לאומיים ונבחן את מקומה של הכנסת בהליך, בהתאם לחוקים ולהסדרים הרלוונטיים. בתוך כך, נסקור מקרי עבר שבמסגרתם נדרשו היועצים המשפטיים לממשלה לדורותיהם לשאלת הצורך בהבאתם של הסכמים בין-לאומיים לאישור הכנסת ואת הפרקטיקה שהתפתחה בעניין זה. לבסוף נעמוד על שאלת הפיקוח הפרלמנטרי המתאים לנסיבות ההסכם שמתגבש עם לבנון, אשר ככל שיושלם לפני הבחירות ייחתם במועד סמוך ביותר ליום הבחירות.

1. אפיון הסכם כהסכם בין-לאומי?

כמפורט לעיל,⁷⁰ ההסכם לתיחום הגבול הימי בין ישראל ללבנון צפוי להיעשות בצורה של חילופי מכתבים בין ישראל לארה"ב וחילופי מכתבים בין לבנון וארה"ב. לפי אמנת וינה בדבר דיני אמנות משנת 1969,⁷¹ אמנה בין-לאומית מוגדרת כהסכם בין-לאומי שנכרת בין מדינות בכתב ונשלט על ידי המשפט הבין-לאומי, בין אם נעשה במסמך אחד או יותר ויהא כינויו אשר יהא.⁷² משכך, גם חילופי אגרות, מזכרי הבנות ופרוטוקולים מהווים אמצעים מתאימים לתיעוד הסכמים בין-לאומיים. כמו כן, יש תקדימים לכך שחילופי אגרות מול צד שלישי הוגדרו הלכה למעשה כהסכמים בין-לאומיים בין שני הצדדים ששלחו את "אגרות ההסכמה" לצד השלישי, והכל בהתאם לכוונת הצדדים, כפי שנלמדה מנסיבות ההתקשרות.⁷³ נוכח האמור, בכפוף להסכמות הסופיות בין הצדדים, חילופי המכתבים של ישראל ולבנון מול ארה"ב יהיו הסכם בין-לאומי.

2. סמכות הממשלה להתקשר בהסכמים בין-לאומיים

הסמכות להתחייב בשם המדינה בהסכמים בין-לאומיים נתונה לממשלה ונובעת מסמכותה השיורית הקבועה בסעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה.⁷⁴ על פי סעיף זה "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף

⁷⁰ ראו פרק ב' לחוות הדעת.

⁷¹ ישראל, לבנון וארה"ב אינן צד לאמנה אך הוראותיה הרלוונטיות נחשבות כמשפט בין-לאומי מנהגי.

⁷² סעיף 2(a) (1) "a) 'treaty' means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation"

⁷³ כך, למשל, הסכם בין קטאר לבחריין באמצעות חילופי אגרות מול ערב הסעודית על הפניית סכסוך לבית הדין הבין-לאומי לצדק משנת 2015, הסכם בין ארה"ב לאיראן באמצעות חילופי אגרות מול אלג'יריה על מנגנון ליישוב סכסוכים על רכוש בעקבות המהפכה משנת 1981 (Anthony Aust, Modern Treaty Law and Practice (2013), p. 19) והסכם בין ישראל ומצרים, באמצעות חילופי אגרות מול ארה"ב, בעניין חילופי שגרירים כחלק מהסכם השלום. (אסתר אפרת-סמילג, דיני אמנות והפרקטיקה הישראלית, עמ' 751. בתוך: רונן וסיבל, המשפט הבינלאומי (2016). כתבי אמנה 25, עמ' 755).

⁷⁴ "הסמכות לכרות אמנות במדינת ישראל: ניתוח ביקורתי והצעה לרפורמה", בעריכת פרופ' משה הירש, עמ' 41. מסתמך על מאמרה של פרופ' רות לפידות:

Ruth Lapidot, National Treaty Law and Practice: Israel in NATIONAL TREATY LAW AND PRACTICES 385 (Duncan B. Hollis, Merritt R. Blakesele and L. Benjamin Ederington eds. 2005).

מדינת ישראל

משרד המשפטים

לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת". סעיף 1 לחוק היסוד מהווה אף הוא מקור לסמכותה של הממשלה לאשרר הסכמים בין-לאומיים.⁷⁵

על אף שלאורך השנים הונחו על שולחן הכנסת הצעות חוק שונות שביקשו להתוות את אופן אישור ההסכמים על-ידי הממשלה, הצעות החוק השונות לא הבשילו, ואופן ההתקשרות בהסכמים בין-לאומיים לא הוסדר בחקיקה, אלא במגוונים ומסמכים פנים-ממשלתיים. ההסדר הרלוונטי לעניין הסכמים בין-לאומיים קבוע בסעיף 10 לתקנון לעבודת הממשלה ה-36 (ממשלת חילופים) (להלן: "התקנון"), העוסק ב"אשרור ואישור אמנות בינלאומיות". סעיף דומה במהותו נכלל גם בתקנוני ממשלה קודמים.

הסעיף קובע כי על שר המבקש להגיש הצעה לממשלה להחליטה בדבר אשרור אמנה בין-לאומית להעביר למזכיר הכנסת, שבועיים קודם לכן, שני עותקים מנוסח האמנה בתרגומה לעברית ואת עיקריה, על מנת שזה יביאם לידיעת חברי הכנסת (סעיף 10(א)). הליך האשרור מתבצע לאחר חתימה על אמנה, וככלל מהווה תנאי, על פי ההליכים פנימיים, לכניסתה של אמנה לתוקף. ההליך הקבוע בסעיף 10(א) יחול, בין היתר, גם על אישור הממשלה לחתימה על אמנה בין-לאומית דו צדדית אשר בשל צורך מיוחד, שיפורט בדברי ההסבר, נכנסת לתוקף עם מעשה החתימה עצמו (סעיף 10(ד)) – מצב הדומה למצב בענייננו. לבסוף נקבע בסעיף, כי הממשלה רשאית לקבוע כי בשל חשיבותה תוגש אמנה בין-לאומית גם לאישור הכנסת (סעיף 10(ה)). בנוסף, הסעיף מסמיך את ראש הממשלה לקבוע, מטעמים מיוחדים של ביטחון המדינה ו/או יחסי החוץ של המדינה, כי אמנה בין-לאומית מסוימת תובא לאשרור או לאישור בפני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, במקום בפני הממשלה (סעיף 10(ו)) – וזאת, לאחר התייעצות עם השר המוביל את הטיפול באמנה הבין-לאומית ועם שר החוץ, וכן עם שר הביטחון, מטעמים מיוחדים של ביטחון המדינה.⁷⁶

⁷⁵ בפרשת וייס נקבע כי "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה (סעיף 1 לחוק-יסוד: הממשלה). מכוחה זה ומסמכויות נוספות הנתונות לה (ראו, למשל, סעיפים 40 ו-51 לחוק-יסוד: הממשלה) היא מוסמכת לנהל את מדיניות החוץ והביטחון של המדינה". (סעיף 40 הנ"ל הוא סעיף 32 בחוק יסוד: הממשלה הנוכחי. ר' גם ע"פ 131/67 הישמט קמניאר נ' מדינת ישראל, כב(2) 85, 96-97 (1968).

⁷⁶ סעיפים קטנים ו-ז נכללו לראשונה בתקנון עבודת הממשלה ה-36. להלן נוסחו המלא של סעיף 10 לתקנון:

- (א) שר המבקש להגיש הצעה להחליטה בדבר אשרור אמנה בינלאומית יעביר למזכיר הכנסת, שבועיים קודם, שני עותקים מנוסח האמנה בתרגומה לעברית ואת עיקריה, על מנת שזה יביאם לידיעת חברי הכנסת. בתקופת הפגרה יימנו השבועיים ממועד כינוס פגרה של הכנסת.
- (ב) סעיף (א) לעיל לא יחול אם לדעת השר המגיש, בהסכמת שר החוץ ושר המשפטים, נמנעת המצאת עותקי האמנה לכנסת מטעמי דחיפות או סודיות.
- (ג) לאחר העברת עותק האמנה לידיעת הכנסת כאמור לעיל ובחלוף פרק הזמן הנקוב בסעיף (א) לעיל, תועבר למזכיר הממשלה על-ידי השר המגיש הצעת החלטה בעניין אשרור האמנה. להצעת ההחלטה יצורפו נוסח האמנה בתרגומה לעברית ועיקריה. דברי ההסבר להצעת ההחלטה יובאו כמפורט בסעיף 4 ובנספח א לתקנון זה. כמו-כן יובאו עמדות משרד החוץ ומשרד המשפטים. ננקטה בכנסת פעולה בעניין האמנה בהתאם לתקנון הכנסת, יודיע על כך השר מגיש ההצעה בדברי ההסבר. מזכיר הממשלה יעביר את הצעת ההחלטה בדבר אשרור האמנה לידיעת כל חברי הממשלה, ויבקש את עמדתם בדרך שנוהגים בסעיף 19(ב) בתקנון.
- (ד) ההליך הקבוע בסעיף זה יחול גם על:
- (1) אישור הממשלה להצטרפות לאמנה בינלאומית רב צדדית (accession).
 - (2) אישור הממשלה לחתימה על אמנה בינלאומית דו-צדדית אשר בשל צורך מיוחד, שיפורט בדברי ההסבר, נכנסת לתוקף עם אקט החתימה עצמו.
- (ה) הממשלה רשאית לקבוע כי בשל חשיבותה תוגש אמנה בינלאומית גם לאישור הכנסת.
- (ו) ראש הממשלה רשאי לקבוע, מטעמים מיוחדים של ביטחון המדינה ו/או יחסי החוץ של המדינה, כי אמנה בין-לאומית מסוימת תובא לאשרור או לאישור בפני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, במקום בפני הממשלה. קביעה זו תיעשה לאחר התייעצות עם השר המוביל את הטיפול באמנה הבין-לאומית ועם שר החוץ, וכן עם שר הביטחון כאשר הקביעה מתבססת על טעמים מיוחדים של ביטחון המדינה.
- (ז) להצעת ההחלטה המוגשת לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, בהתאם לסעיף (ו) לעיל, יצורפו נוסח האמנה בתרגומה לעברית ועיקריה. דברי ההסבר להצעת ההחלטה יובאו כמפורט בסעיף 1 ובנספח א' לתקנון זה. כמו-כן יובאו עמדות היועץ המשפטי לממשלה, או מי מטעמו, ועמדת משרד החוץ. השר המוביל את הטיפול באמנה יציג את האמנה בפני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וישתתף בדיון גם אם אינו חבר הוועדה."

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

ההסדר האמור בתקנון מתייחס לפי לשונו לכל הסכם בין-לאומי שמדינת ישראל חתומה עליו באותו אופן, יהא זה הסכם סטנדרטי לשיתוף פעולה בתחום מסוים או הסכם מדיני משמעותי עם מדינה שישאל לא קיימה עמה יחסים דיפלומטיים עד כה. על כל פנים, כפי שצוין לעיל, ההסכם לתיחום הגבול הימי בין ישראל לבנון הוא הסכם בין-לאומי, ועל כן אין חולק כי ההסדר האמור בתקנון חל לגביו.

ואולם, יישומו של הסדר זה כפוף כמובן לכללי המשפט המינהלי שמחייבים את הממשלה בפעולותיה. כמו כן, כפי שיפורט בהמשך, התפתחה לאורך השנים פרקטיקה מסוימת בנוגע להסכמים מהסוג בו עסקין אשר גם אליה יש ליתן את הדעת. נוכח האמור, מתעוררת השאלה מהי הדרך שבה על הממשלה בעת הזו לפעול ומהו הליך האישור של ההסכם מבחינת הממשק שבין הממשלה לכנסת.

3. שאלת הצורך בהבאת הסכמים בין-לאומיים לאישור הכנסת

כאמור, לפי התקנון, ברירת המחדל היא כי שבועיים לפני הגשת הצעת החלטה לממשלה לאישורו של הסכם בין-לאומי על-ידי הממשלה, יש להעבירו למזכיר הכנסת על מנת שיביאו לידיעת חברי הכנסת. מדובר בכלל אשר אומץ על-ידי הממשלה כבר בשנת 1984 ומטרתו לאפשר לכנסת לבצע פיקוח פרלמנטרי על ההסכם – לבחון אותו, ליזום דיון לגביו ולהעיר את הערותיה לממשלה. ניתן לחרוג מכלל זה, אם לדעת השר המגיש, בהסכמת שר החוץ ושר המשפטים, טעמי דחיפות או סודיות מחייבים להימנע משלב הבאת ההסכם לידיעת חברי הכנסת (סעיף 10(ב)).

באשר לצורך באישור הכנסת, למעט הסכמים מיוחדים שאישורם מוסדר בחקיקה, אין הוראת דין המחייבת את הממשלה להביא הסכמים בין-לאומיים לאישור הכנסת. כאמור לעיל, סעיף 10(ה) לתקנון הותיר סוגיה זו לשיקול דעתה של הממשלה, בקבעו כי הממשלה רשאית להחליט כי בשל חשיבותה תוגש אמנה בין-לאומית גם לאישור הכנסת.

עם זאת, על אף היעדר מקור משפטי מפורש להבאת הסכמים בין-לאומיים לאישור הכנסת, ניתן לראות כי במהלך השנים ממשלות ישראל הביאו הסכמים מדיניים חשובים או הסכמים בעלי חשיבות מיוחדת לאישור הכנסת, מראש או בדיעבד. יש אף שגרסו כי דפוס פעולה זה הפך למנהג חוקתי.⁷⁷ יחד עם זאת, דוקטרינת המנהג החוקתי לא הוכרה בפסיקה, ולא נקלטה במשפט הישראלי; וכן לא הוכרה האפשרות המשפטית לאכוף מנהג שכזה באופן מחייב, אף אם היה מתקיים.⁷⁸ כך למשל, דחה ביהמ"ש העליון, בשנת 1995, טענות נגד סמכות הממשלה לחתום על הסכם הביניים ללא אישור מראש של הכנסת וקבע כי העותר לא הצליח להראות קיומה של נורמה משפטית מחייבת, המתנה את תוקפם של הסכמים בעלי אופי מדיני, שנערכו בין מדינת ישראל לגופים אחרים במישור המשפט הבין-לאומי, באישורה המוקדם של הכנסת.⁷⁹ בנוסף, בשנת 2001, קבע נשיא בית המשפט העליון דאז, אהרון ברק, כי לא הוכח קיומו של מנהג חוקתי לפיו יש להביא

⁷⁷ שמעון שטרית, "תפקיד הכנסת בכריתת אמנות", הפרקליט לו (תשמ"ו) 349, בעמ' 351; אמנון רובינשטיין וברק מדינה, "המשפט החוקתי של מדינת ישראל" (כרך ב, מהדורה שישית, תשס"ה, 2005), בעמ' 918.

⁷⁸ ראו לעניין זה חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה דאז, מני מזוז, בעניין הצורך באישור הכנסת להסדר פריסת כוחות מצריים באזור ציר פילדלפי, מיום 6 ביולי 2005 (להלן: "חוות דעת מזוז"). חוות הדעת קבעה כאמור: "אף שהדין אינו מחייב זאת – התפתחה בישראל פרקטיקה – שטרם הוכרע אם היא עולה כדי נוהג חוקתי מחייב – לפיה הממשלה מביאה לאישור הכנסת, מראש או בדיעבד, "אמנות בינלאומיות בעלות חשיבות מיוחדת" [...]. אכן, כאשר מדובר ב"אמנות בינלאומיות בעלות חשיבות מיוחדת", כגון הסכמי שלום והסכמים הכרוכים בויתור על שטחים, מן הראוי כי הממשלה תביא הסכמים אלו לאישורה של הכנסת כדי "לקבל את ברכתה", אף אם הדין אינו מחייבה לעשות כן" (ראו בפסקה 14 לחוות הדעת). דברים דומים נכתבו גם בחוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת, איל ינון, בעניין הצורך באישור הכנסת לתגבור כוחות הצבא המצרי בסיני בעקבות המשבר הפוליטי במצרים (חוות דעת מיום 13 בפברואר 2011).

⁷⁹ בג"ץ 5934/95 דב שילנסקי נ' ראש הממשלה, (27.9.95). יצוין כי בסופו של דבר הביאה הממשלה את הסכם הביניים לאישור הכנסת כשבוע לאחר חתימתו (על פי הוראות ההסכם הוא נכנס לתוקף עם החתימה עליו).

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

אמנות בעלות חשיבות מיוחדת לאישור הכנסת טרם חתימתן.⁸⁰ עוד חשוב לציין כי התנהלות הממשלות, בפועל, לא תמיד הייתה אחידה ולאורך ההיסטוריה היו הסכמים מדיניים שלא הובאו לאישור הכנסת.⁸¹ בהינתן שלא ניתן להצביע על פרקטיקה עקבית ואחידה של הממשלה בסוגיה, ובהעדר מקור משפטי פורמלי המחייב להביא הסכמים אלה לאישור הכנסת, אין מקום לשינוי מהעמדה המשפטית המסורתית לפיה ככלל לא קמה לממשלה חובה משפטית להביא הסכמים מדיניים לאישור הכנסת.

עם זאת, יש לציין כי בית המשפט הכיר בכוחו של מנהג להשפיע על פרשנותו של הסדר משפטי או על הערכת סבירותה של הפעולה המינהלית במסגרת ביקורת שיפוטית.⁸² בהמשך לאמור, נסקור להלן את עמדות היועצים משפטיים לממשלה ולכנסת אשר נדרשו לסוגיה זו בעבר, תוך הבאת דוגמאות לפרקטיקה של ממשלות ישראל לגבי הסכמים שונים, ולאורם נתייחס להסכם הנוכחי ולנסיבותיו הייחודיות.

4. חוות דעת קודמות לעניין הצורך בהבאת הסכמים בין-לאומיים לאישור הכנסת

כבר בפתח הדברים יובהר, כי חוות הדעת שניתנו בעבר בנוגע להבאת הסכמים מדיניים לאישור הכנסת, גובשו בהקשר של הסכמי שלום או הסכמי פריסת כוחות, ולא מצאנו חוות דעת שמתייחסות להסכמים שדומים במהותם להסכם התייחוס הימי.

א. היועץ המשפטי לממשלה, **מיכאל בן יאיר**, נדרש לשאלת הגשת הסכמים מדיניים לכנסת בחוות דעת מיום 23.10.94.⁸³ בחוות דעתו קבע בן יאיר, בין היתר, כי:

"אין [הממשלה] זקוקה לאישור הכנסת לשם אישור הסכמים בינלאומיים... עם זאת, ראינו כי ככל הנוגע להסכמים מדיניים⁸⁴, התמידה הממשלה בהבאת הסכמים אלה לכנסת, בין על דרך דיווח סתם, בין על דרך אישור טיוטת הסכם (לאחר גיבוש נוסח וחתימה עליו בראשי תיבות) ובין על דרך אישור בדיעבד... אני סבור כי ראוי לה לממשלת ישראל להביא הסכמים מדיניים בפני הכנסת, על מנת שיזכו לברכת הרשות המחוקקת. אין המדובר בהכרח, בחובה, שסנקציה או בטלות בצידה. המדובר במוסכמה או בנוהג הנגזרים מעצם המבנה החוקתי של מדינת ישראל ומן הפרקטיקה שנהגה באשר להסכמים מעין אלה."⁸⁵

ב. היועץ המשפטי לממשלה, **מני מזוז**, נדרש בחוות דעת מיום 6.7.05 לשאלה האם ההסדר לפריסת כוחות מצריים באזור פילדלפי (שכונה גם "הסדר משטרת הגבול (מ"ג)" טען אישור הכנסת. בחוות דעתו קבע, בין היתר, כי:

"הנה כי כן, אף שהדין אינו מחייב זאת, התפתחה בישראל פרקטיקה – שטרם הוכרע אם היא עולה כדי נוהג חוקתי מחייב – לפיה הממשלה מביאה לאישור הכנסת, מראש או בדיעבד, "אמנות בינלאומיות בעלות חשיבות מיוחדת", כלשון בית המשפט בפרשת וייס לעיל. אכן, כאשר מדובר ב"אמנות בינלאומיות בעלות חשיבות מיוחדת", כגון הסכמי שלום והסכמים

⁸⁰ בעניין וייס, בית המשפט מצא כי מקובל להביא אישור של הסכם בעל חשיבות מיוחדת לכנסת, בין היתר על סמך עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה דאז, אליקים רובינשטיין. בית המשפט לא קבע כי מדובר בחובה. צוין כי: "אשר לאשרורן של אמנות בינלאומיות בעלות חשיבות מיוחדת, מקובל על הממשלה (מפי היועץ המשפטי לממשלה בפנינו) כי כל הסכם שייערך בעניין זה יובא לאשרור הכנסת".

⁸¹ כך למשל, כפי שמובא בהמשך מתוך חוות הדעת של יועמ"ש הכנסת, לא הובאו לאישור הכנסת ההסכם על העברת סמכויות בין ישראל לפלסטינים, ההסכם על נוכחות בין-לאומית זמנית בתברון, פרוטוקול בנוגע למעבר הבטוח בין עזה לגדה המערבית והסכם ההבנות בדבר בניית נמל ימי בעזה.

⁸² ר' בג"ץ 4956/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל (אר"ש 20.8.2020); בג"ץ 9029/16 אבירם נ' שרת המשפטים (אר"ש 1.12.2017).

⁸³ חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, מיכאל בן-יאיר, בעניין הגשת הסכמים מדיניים לכנסת, 1994. נראה כי חוות הדעת התבקשה בהקשר של הצהרת העקרונות עם ירדן מיום 25.7.1994, שקדמה להסכם השלום עם ירדן, אך היא מנוסחת באופן כללי ואינה כוללת התייחסות ספציפית לעניין ההצהרה.

⁸⁴ בהתייחסותו להסכמים מדיניים נראה כי בן יאיר מתייחס להסכמי שביתת נשק, הסכמי הפרדת כוחות, הסכמי ביניים וחווה שלום – פסקה 4.4 לחוות הדעת.

⁸⁵ שם, פסקה 3.3.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

הכרוכים בויתור על שטחים, מן הראוי כי הממשלה תביא הסכמים אלה לאישורה של הכנסת, כדי "לקבל את ברכתה", אף אם הדין אינו מחייב לעשות כן. גישה זו נובעת ממעמדה של הכנסת ומתפקידי הפיקוח שלה על הרשות המבצעת, ומהמשמעויות מרחיקות-הלכת של הסכמים מעין אלה.⁸⁶

יצוין כי ביחס להסדר לפריסת הכוחות המצריים באזור פילדלפי, שהיה מונח לפתחו, מצא מזוז כי "אין לראותו – לפי כל הגדרה – כ'הסכם מדיני בעל חשיבות מיוחדת'" ולכן "אין מדובר בהסכם או באמנה הטעונים אישור של הכנסת לפי הפרקטיקה או הנוהג שהתגבשו בישראל". בסופו של דבר החליטה הממשלה להביא את ההסדר בפני הכנסת (ככל הנראה מטעמים "ציבוריים"), לאחר שאישרה את חתימתו ותוך הבהרה כי נציג צה"ל יוכל לחתום על ההסדר רק לאחר קבלת אישור הכנסת.⁸⁷ הכנסת אישרה את החתימה,⁸⁸ וההסדר נחתם.⁸⁹

ג. היועץ המשפטי לכנסת, איל ינון, נדרש בחוות דעת מיום 13.2.11 לשאלת הצורך באישור הכנסת לתגבור כוחות הצבא המצרי בסיני. בחוות דעתו מצא, בין היתר, כי:

"בדיקת הפרקטיקה הנוהגת מאז הקמת המדינה ועד היום מצביעה על כך שהממשלה הביאה לאישור הכנסת הסכמים רבים בעלי חשיבות מדינית מיוחדת, גם בלא שהיה מדובר בויתור על שטח ריבוני... אולם, ככל הנראה, בשל העדר נורמה מחייבת (בין מכוח חוק מפורש ובין מכוח מנהג חוקתי מחייב), ואי הבהירות המאפיינת את הסוגיה, לעיתים נהגת הממשלה להביא את ההסכמים לאישור הכנסת לפני חתימתם (כך, לדוגמא, בהסכם השלום עם מצרים⁹⁰ ובהסכם השלום עם ירדן⁹¹), ולעיתים לאחר חתימתם (כך, לדוגמא, בהסכם עזה ויריחו⁹², בהסכם הביניים עם הפלסטינים⁹³ וכן בהסכם וואי עם הפלסטינים⁹⁴). לצד דוגמאות אלה, היו מקרים בהם הממשלה ביכרה שלא להביא הסכמים בינלאומיים חשובים לאישור הכנסת (כך, לדוגמא, ההסכם על העברת סמכויות בין ישראל לפלסטינים⁹⁵, ההסכם על נוכחות בינלאומית זמנית בחברון⁹⁶, פרוטוקול בנוגע למעבר בטוח בין עזה לגדה המערבית⁹⁷, הסכם הבנות בדבר בניית נמל ימי בעזה¹⁰⁰). חוסר הקוהרנטיות בעניין זה נובע, ככל הנראה, מכך שהסיבה להבאת ההסכמים לאישור הכנסת לא נגזרת ממחויבות שבדין... אלא מכך שהממשלה "העדיפה להביאם לאישור הכנסת מסיבות פוליטיות וציבוריות בעקרון".¹⁰²

⁸⁶ חוות דעת מזוז, לעיל ה"ש 78, בפסקה 14.

⁸⁷ החלטת ממשלה מסי' 2404 מיום 28.8.2005.

⁸⁸ הכנסת אישרה את הודעת הממשלה בעניין ההסדר ביום 31.8.2005.

⁸⁹ ההסדר נחתם ביום 1.9.2005.

⁹⁰ תאריך החתימה: 26.3.79 תאריך הדיון בכנסת: 21.3.79 – כניסה לתוקף עם החלפת מסמכי האשרור.

⁹¹ תאריך החתימה: 26.10.94 תאריך הדיון בכנסת: 25.10.94 – כניסה לתוקף עם החלפת מסמכי האשרור.

⁹² חוות דעת מזוז מציינת תחת הסכמים אלו גם את הפרוטוקול לגבי הפריסה מחדש בחברון, תאריך החתימה: 17.1.97 ותאריך הדיון בכנסת: 16.1.97 (פריסה מחדש 10 ימים לאחר חתימה); את הסכם השלום בין ישראל ללבנון, תאריך החתימה: 17.5.83 ותאריך הדיון בכנסת: 16.5.83 (כניסה לתוקף עם החלפת מסמכי האשרור); ואת הפרוטוקול על הקמת הכוח הרב הלאומי ומשקיפים בסיני, תאריך החתימה: 3.8.81 ותאריך הדיון בכנסת: 28.7.81 (כניסה לתוקף עם הודעה על מילוי הדרישות החוקתיות של כל צד).

⁹³ תאריך החתימה: 4.5.94 תאריך הדיון בכנסת: 11.5.94 – כניסה לתוקף עם החתימה.

⁹⁴ תאריך החתימה: 28.9.95 תאריך הדיון בכנסת: 5.10.95 – כניסה לתוקף עם החתימה.

⁹⁵ תאריך החתימה: 23.10.98 תאריך הדיון בכנסת: 17.11.98 – כניסה לתוקף 10 ימים לאחר החתימה.

⁹⁶ חוות דעת מזוז מציינת תחת הסכמים אלו גם את הסכמי קמפ-דיוויד, תאריך החתימה: 17.9.78 ותאריך הדיון בכנסת: 27.9.78; את הסכם הצהרת העקרונות בין ישראל לאש"ף (הסכם אוסלו) תאריך החתימה: 13.9.93 ותאריך הדיון בכנסת: 23.9.93 (כניסה לתוקף חודש לאחר החתימה); ואת מזכר שארם (בין ישראל והפלסטינים) תאריך החתימה: 4.9.99 ותאריך הדיון בכנסת: 8.9.99 (כניסה לתוקף שבוע מיום החתימה).

⁹⁷ תאריך החתימה: 29.8.94 – כניסה לתוקף עם החתימה.

⁹⁸ תאריך החתימה: 9.5.96 – כניסה לתוקף עם החתימה.

⁹⁹ תאריך החתימה: 5.10.99 – כניסה לתוקף עם החתימה.

¹⁰⁰ תאריך החתימה: 20.9.00 – כניסה לתוקף עם החתימה.

¹⁰¹ חוות דעת מזוז מציינת תחת הסכמים אלו גם את הפרוטוקול להקמה והפעלה של שדה תעופה בין-לאומי בעזה (נחתם ביום 20.11.98).

¹⁰² חוות הדעת של היועץ המשפטי לכנסת, איל ינון, בעניין הצורך באישור הכנסת לתגבור כוחות הצבא המצרי בסיני בעקבות המשבר הפוליטי במצרים (חוות דעת מיום 13 בפברואר 2011), פסקאות 7-8.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

בהמשך לכך קבע כי :

"הנה כי כן, 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. על כן, חתימת הממשלה על הסכם כזה בוודאי תחייב את המדינה, הן במישור הפנימי והן במישור הבינלאומי, גם אם ההסכם לא הובא לאישור הכנסת."¹⁰³

ביחס להסדר תגבור הכוחות המצריים בסיני, מצא היועץ המשפטי לכנסת כי אין מדובר בתיקון להסכם השלום עם מצרים וכי נוכח הנסיבות יוצאות הדופן, הדחיפות והזמניות, ניתן לראות בהכנסת הכוחות המצריים לתקופה מוגבלת, השלמה והתאמה של הסדרי הביטחון שבהסכם השלום לנסיבות המשתנות באזור. לדבריו, "בנסיבות אלה בוודאי שלא ניתן לקבוע שיש חובה להבאת הנושא לאישור הכנסת". יחד עם זאת, הוא ציין כי על אף שאין חובה לאשר את ההסדר הזמני במליאת הכנסת הוא סבור כי על ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, באמצעות אחת מוועדות המשנה שלה, לפקח על הנושא ולעקוב מקרוב על ההתפתחויות בעניין, נוכח רגישותו ומשמעותיותו.¹⁰⁴

5. הבאת ההסכם על תיחום הגבול הימי עם לבנון לאישור הכנסת

כפי שסקרנו לעיל וכעולה מחוות הדעת שזכרו, במצב הדברים הרגיל, בהתאם לעמדה העקבית של הייעוץ המשפטי לממשלה וכן בשים לב לחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לכנסת, לא קיים מקור משפטי פורמלי הקובע חובה להבאת הסכמים בין-לאומיים לאישור הכנסת. אמנם, לאורך השנים התקיימה פרקטיקה מסוימת של ממשלות ישראל להביא לאישור הכנסת הסכמים מדיניים בעלי חשיבות מיוחדת, ובפרט הסכמי שלום,¹⁰⁵ ולאחרונה הובאו גם הסכמי אברהם (ההסכמים עם איחוד האמירויות ובחריין וההצהרה המשותפת עם מרוקו) לאישור הכנסת, לאחר החתימה עליהם ולפני אשרורם על ידי הממשלה. אולם, כאמור, הפרקטיקה אינה אחידה וקיימים גם הסכמים מדיניים בעלי חשיבות שלא הובאו לאישור הכנסת.

בנוסף, נראה שלא ניתן להצביע על פרקטיקה ספציפית שלפיה מובאים לאישור הכנסת של הסכמים בעניין תיחום איזורים ימיים. לישראל שני הסכמי תיחום מוקדמים יותר – ההסכם לתיחום מים טריטוריאליים עם ירדן, משנת 1996,¹⁰⁶ וההסכם לתיחום האזור הכלכלי הבלעדי עם קפריסין, משנת 2010.¹⁰⁷ למיטב ידיעתנו שני הסכמים אלה, חרף המשמעויות הכלכליות הטמונות בהם, לא הובאו על ידי הממשלה לאישור הכנסת. יצוין גם כי החלטת הממשלה משנת 2011 לגבי קביעת אזורי התיחום של הקו הצפוני עם לבנון (שאינה בגדר הסכם בין-לאומי), אותה צפוי לשנות ההסכם המתגבש כעת, לא הובאה לאישור הכנסת.

הסכם התיחום הימי עם ירדן היווה השלמה להסכם השלום בין המדינות אשר הובא לאישור הכנסת, ואשר קבע כי המדינות יסלימו תוך מספר חודשים את גיבושו של הסכם תיחום האזורים הימיים ביניהן.¹⁰⁸ יחד

¹⁰³ שם, פסקה 9.

¹⁰⁴ שם, פסקאות 16 ו-18.

¹⁰⁵ בחוות דעתו משנת 1994, הדגיש בן יאיר כי להבדיל מהסכמים מדיניים אחרים, ראוי כי חוזה שלום יובא לכנסת בטרם הפכו "מעשה עשוי" (פסקה 4.6 לחוות הדעת).

¹⁰⁶ Maritime Boundary Agreement between the Government of the State of Israel and the Government of the Hashemite Kingdom of Jordan, 18 January 1996 (entry into force: 17 February 1996; registration #: 35333; registration date: 11 November 1998).

¹⁰⁷ הסכם בין ממשלת מדינת ישראל לרפובליקה של קפריסין בדבר תחית האזור הכלכלי הבלעדי כתבי אמנה 1566, כך 59 (נחתם ביום 17.12.2010, נכנס לתוקף ביום 25.2.2011).

¹⁰⁸ סעיף 3(7) להסכם השלום עם ירדן – 7. The Parties shall, upon the signature of the Treaty, enter into negotiations to conclude, within 9 months, an agreement on the delimitation of their maritime boundary in the Gulf of Aqaba.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

עם זאת ההתייחסות לכך בהסכם השלום הייתה כללית ביותר, והתיחום הימי עצמו נעשה במסגרת ההסכם המשלים, שכאמור, לא הובא לאישור הכנסת.

ההסכם עם קפריסין עיגן הסכמות ביחס לקצוות האזור הכלכלי הבלעדי וביחס לזכויות כלכליות. בצד האמור נציין, כי למיטב ידיעתנו, הזכויות הכלכליות בהסכם עם קפריסין פחותות, כאשר החלק של המאגר שנמצא במים של ישראל או קרוב להם מוערך כקטן בהרבה מאשר ההערכות לגבי המאגר באזור המחלוקת מול לבנון. עם זאת, שיקולים כלכליים כשלעצמם לא היוו קו מנחה מרכזי בבחינת השאלה האם יש מקום להביא הסכמים לאישור הכנסת, וכעניין שבשגרה הממשלה חותמת על הסכמים בהיקפים כלכליים משמעותיים מאוד גם ללא אישור הכנסת (כאשר במידה ומדובר בהסכמים מסחריים באופיים, הם כלל אינם כפופים להליך בסעיף 10 לתקנון עבודת הממשלה).¹⁰⁹

נראה אפוא כי ביחס להסכם תיחום הקו הצפוני קיימים שיקולים לכאן ולכאן. מחד גיסא, מדובר בהסכם שנעשה עם מדינת אויב (גם אם הוא נעשה בנסיבות העניין במנגנון מבוסס תיווך של צד שלישי). ההסכם עוסק בהסדרת גבול מול מדינה זו, גם אם הגבול הוא ימי בלבד והגבול בחלק הקרוב לחוף של המים הטריטוריאליים תואם את המצב הקיים בשטח, משיקולי ביטחון. בנוסף, להסכם יש נפקויות משמעותיות במישור המדיני והביטחוני, יש בו פוטנציאל לויתור על זכויות כלכליות בהיקף לא ידוע (שכן טרם ביצע אקספלורציה לא ניתן לדעת מהו פוטנציאל ההפקה במאגר הגז), והוא משקף הכרעת מדיניות ביחס לאיזון בין שיקולים אלו. מאידך גיסא, אין מדובר בהסכם שלום או בהסדר מדיני ישיר מול מדינת אויב, או בהסדרת פריסת כוחות צבאיים של מדינה זרה, אשר הובאו כאמור בעבר לאישור הכנסת. אמנם, להסכם יש השלכות כלכליות ומדיניות, אך הדבר היה נכון גם ביחס להסכם עם קפריסין, שהשליך על חלוקת הרישיונות באזור הכלכלי הבלעדי ועל היחסים עם טורקיה באותה העת, והוא כאמור לא הובא לאישור הכנסת.

נוכח האמור, לו היינו במצב דברים רגיל, אזי ביחס להסכם זה עמדתנו הייתה כי הממשלה אינה נדרשת להביא את ההסכם לאישור הכנסת, שכן נוסף להיעדר מקור משפטי פורמלי, לא קיימות פרקטיקה המחייבת זאת. ברם, בענייננו קיים נתון מהותי נוסף שנדרש לקחת בחשבון בבחינת השאלה אם יש חובה לעשות כן, והוא העובדה שאנו מצויים בתקופת בחירות ובסמוך למועד הבחירות. לפיכך, יש לבחון מהי ההשפעה של דיני הבחירות על הנסיבות החריגות של חתימה על הסכם בין-לאומי בעל השלכות ביטחוניות, מדיניות וכלכליות בתקופה כה סמוכה למועד הבחירות.

כפי שפורט לעיל בפרק ג', מדובר כידוע בתקופה בה הממשלה מחויבת לנהוג באיפוק וריסון בהפעלת סמכויותיה לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בעניינם בתקופה זו. קבלת החלטות ממשלה בעת הזו מחייבת איזון בין חובת האיפוק בעשייה של הממשלה היוצאת לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית. זאת, על מנת שלא לכבול את ידי הממשלה הבאה לפעול בהתאם למדיניותה, וכן כדי למנוע חשש מפני השפעת שיקולי התמודדות בבחירות על ההחלטות המנהליות אשר על הפרק. מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור, כאשר "ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהפך".¹¹⁰

¹⁰⁹ כך למשל ההסכמים עם חברות התרופות לרכישת חיסוני הקורונה עמדו על סכומים של עשרות מיליארדי ש"ח.
¹¹⁰ בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר, פסי' 9 (ארי"ש 26.12.2005).

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

כאמור לעיל, לאור הנימוקים הביטחוניים והמדיניים כבדי המשקל, עמדתנו היא כי לא קיימת מניעה משפטית לחתום על ההסכם בתקופת ממשלת מעבר, על אף הסמיכות למועד הבחירות.¹¹¹ אולם, לא ניתן להתעלם מהמורכבות הרבה ואופיו החריג של מהלך זה, עליהם עמדנו לעיל, אשר מחייבים את הממשלה לקיים דיון ולהחליט בשאלה הבאה – האם להניח את ההסכם לידיעת הכנסת לתקופה בת שבועיים לפי סעיף 10(א) לתקנון הממשלה או להביאו להצבעה ולאישור הכנסת, לפי שיקול דעתה, כמפורט בסעיף 10(ה) לתקנון.¹¹²

כפי שצוין לעיל, מדובר, כאמור, בהסכם לקביעת קו התייחסות הימני בין מדינת ישראל לבין לבנון, שהיא מדינת אויב, עמה אין לישראל יחסי שלום. ההסכם מבטא תפיסה המבכרת יציבות אזורית וודאות כלכלית על פני אחיזה בשטחים מסוימים. זוהי הכרעת מדיניות מובהקת, שיש בה כדי לכבול את ידיהן של ממשלות ישראל הבאות. אמנם, אין מדובר בהסכם הנוגע לגבול יבשתי, או כזה הכולל פינוי שטחים ואוכלוסייה, כפי שעמד על הפרק בפרשת וייס, ואף אין מדובר, בהסכם שכולל ויתור על שטח שחל עליו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל, באופן המכפיף אותו לעמדתנו לחוק יסוד: משאל עם. אך מן הצד השני, גם אין מדובר בהסכם לקביעת גבולות ימיים עם מדינה ידידותית אחרת, שבו עיקר ההכרעה היא בהיבטים הכלכליים בלבד. זאת ועוד, קיימת מחלוקת פוליטית וציבורית ביחס לחתימה על ההסכם, ואף הוגשו עתירות לבג"ץ, המבקשות בין היתר לחייב את הממשלה להביא את ההסכם לאישור הכנסת.

עמדתנו היא כי לאור חשיבות הנושא, רגישות קבלת ההחלטה בתקופה זו, ובשים לב לכך שלפי הוראת סעיף 10 לתקנון, הממשלה היא זו אשר רשאית לקבוע כי הסכם בין-לאומי יוגש לאישור הכנסת, בנסיבות הייחודיות של ענייננו, על הממשלה להכריע במפורש לגבי אופן קידום ההסכם בממשק שמול הכנסת.

הגם שכאמור לא קיים מקור משפטי פורמלי או פרקטיקה נהוגה לפיהם ישנה חובה להביא את ההסכם לאישור הכנסת, אנו סבורים, כי נוכח האיזונים הייחודיים הנדרשים בעת הזו, בשים לב למאפייניו הייחודיים של ההסכם והקרבה ליום הבחירות, הבאת ההסכם לאישור הכנסת היא זו שהולמת, במידה גדולה יותר, את התכליות שביסוד דיני הבחירות, והיא האפשרות העדיפה והראויה בראי דינים אלה. לצד האמור, לא ניתן לקבוע שיש מניעה משפטית לנקוט חלופה של הנחת ההסכם לידיעת הכנסת למשך תקופה בת שבועיים כמתואר לעיל.

כאמור, על הממשלה לקיים דיון במליאתה בו תוכרע השאלה, האם להניח את ההסכם לידיעת הכנסת לתקופה בת שבועיים, או להביאו לאישורה. ככל שיוחלט כי אין בכוונתה להביא את ההסכם לאישור הכנסת, צריך יהיה להבטיח שלכנסת תינתן האפשרות לערוך פיקוח פרלמנטרי על האישור, ועל כן למצער יש להביאו לידיעת הכנסת שבועיים לפני הבאתו לאישור הממשלה (כמתחייב לפי סעיף 10(א) לתקנון הממשלה), כאשר במהלך תקופה זו הכנסת יכולה לנקוט כל פעולה המותרת על פי תקנון הכנסת.

¹¹¹ פרק ג' לחוות דעת זו.

¹¹² ר' בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים פ"ד לז(3) 29, 35 (1983); בג"ץ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, 21-22 (1996); יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך א - המינהל הציבורי (מהדורה שנייה מורחבת, 2010), 322-323.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

1. סוף דבר

חוות הדעת לעיל הציגה את הרקע להסכם המסתמך בין ישראל ללבנון לגבי הקו הצפוני ואת מאפייניו. לאור הניתוח של מרכיבים אלו, חוות הדעת הציעה מענה לשלוש השאלות המשפטיות שעומדות על הפרק ביחס להסכם. להלן בתמצית רבה התשובה לשאלות האמורות:

1. האם יש מניעה משפטית לחתום על ההסכם בתקופת ממשלת המעבר? – ישנם קשיים רבים

בחתימה על ההסכם בתקופת בחירות. מדובר בהסכם שמעורר קשיים בהיבטי עקרון האיפוק והריסון, לאור מחלוקת ציבורית חריפה ביותר והתחייבויות מדיניות לגבי תיחום גבולות ימיים שיכבלו ממשלות עתידיות. לצד זאת קיימים נימוקים ביטחוניים ומדיניים כבדי משקל לגבי הדחיפות והחיוניות בניצול חלון ההזדמנויות לחתימה על ההסכם שמכריעים את הכף לטובת היעדר מניעה משפטית לחתימה על ההסכם גם בעת הזאת.

2. האם חוק יסוד: משאל עם חל על ההסכם? – ישראל לא החילה את "המשפט, השיפוט והמנהל",

כמשמעות מונח זה בחוק היסוד, על אזור הקו הצפוני בהחלטת הממשלה משנת 2011, אלא היה מדובר בהצהרה על תביעותיה של ישראל בתגובה לצעד דומה שבו נקטה לבנון. קו ישיר נמתח בין צעדים אלה לבין המשא ומתן וההסכם המונח לפתחנו כעת, שנועד ליישב מחלוקת זו. בחינת ההיסטוריה החקיקתית של חוק יסוד: משאל עם, מלמדת כי המחוקק התכוון להחילו על מקרים בהם הוחלו המשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל בצורה ברורה, מפורשת ומלאה כפי שנעשה במקרים של ירושלים ורמת הגולן. כמו כן, האזורים הכלכליים אינם, מלכתחילה, אזורים שיש לראות בהם ככפופים באופן מלא ל"משפט, השיפוט והמנהל" של ישראל, כמשמעות מונח זה בחוק היסוד.

3. ככל שחוק יסוד: משאל עם לא חל, מהו הליך האישור של ההסכם מבחינת הממשלה והכנסת? –

אין חובה בדין להביא הסכם מסוג זה לאישור הכנסת. לצד זאת, לאור האופי המיוחד של ההסכם, והקרבה המשמעותית לתאריך הבחירות, הבאת ההסכם לאישור הכנסת היא האפשרות העדיפה והראויה בראי דיני הבחירות, אם כי אין מניעה משפטית לנקוט חלופה של הנחת ההסכם לידיעת הכנסת, למשך תקופה בת שבועיים. ההחלטה באיזו דרך לנקוט – האם ההסכם יונח לידיעת הכנסת או יובא לאישורה – צריכה להתקבל על ידי הממשלה במליאתה.

בברכה,

עו"ד אביטל סגמפולינסקי



משנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-חוקתי)

ד"ר גיל לימון



משנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מנהלי)

ד"ר גיל-עד נועם



משנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט בין-לאומי)

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

העתקים :

מר שרון אפק, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מנהל מערך ייעוץ וחקיקה)
מר מאיר לוין, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)
גבי יעל ויינר, ראש תחום (משפט בין-לאומי), ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי)
גבי הילה אקרמן, ראש אשכול (משפט בין-לאומי כלכלי), ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי)
גבי ענת אסיף גיל, ראש אשכול עבודת הממשלה, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)
מר איל זנדברג, ראש תחום (משפט ציבורי), ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – חוקתי)

נספח 3

מכתב יועמסית אל הממשלה

עמ' 59



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ט"ז תשרי תשפ"ג

11 אוקטובר 2022

מס' מסמך: 004992022014223

אל:

חברי הממשלה

הנדון: הסכם לתיחום הגבול הימי הצפוני

[סימוכין: חוות דעת המשנים ליועצת המשפטית לממשלה 11.10.2022, סימוכין 7235; חוות דעת המטה לביטחון לאומי ומשרד החוץ מיום 9.10.2022; חוות דעת משרד האנרגיה מיום 6.10.2022 (מסווגת); חוות דעת המטה לביטחון לאומי מיום 6.10.2022 (מסווגת); חוות דעת משרד החוץ מיום 4.10.2022 (מסווגת); חוות דעת משרד האנרגיה מיום 2.10.2022, סימוכין נפט_764_2022; עמדת מערכת הביטחון (מסווגת) מיום 2.10.2022; חוות דעת משרד החוץ מיום 2.10.2022 (מסווגת); חוות דעת משרד הביטחון מיום 2.10.2022 (מסווגת); וחוות דעת משרד הביטחון מיום 23.8.2022 (מסווגת)].

כפי שעודכנו בעת האחרונה, חלה התקדמות משמעותית במשא ומתן בעניין תיחום הגבול הימי בין מדינת ישראל ללבנון, וכי הצדדים הגיעו לטיוטה מתקדמת של הסכמות ביחס לאזור שבמחלוקת (להלן: "**ההסכם**").

קידום ההסכם דורש כי הממשלה תבחן את מכלול ההיבטים הביטחוניים, המדיניים והכלכליים-מסחריים העולים ממנו. כמו כן, קידום ההסכם והשלמתו בעת הזו, בסמיכות למועד יום הבחירות, מעוררים שאלות משפטיות ייחודיות וכבדות משקל שהממשלה נדרשת לדון גם בהן.

שאלות אלו נבחנו על ידי המשנים ליועצת המשפטית לממשלה והיועצים המשפטיים של המשרדים הנוגעים בדבר, על בסיס חוות דעת של גורמי המקצוע מהתחום הביטחוני, המדיני, הכלכלי והאנרגטי על בסיס פגישות שלי ושל אנשי עם גורמים אלה, כמו גם על יסוד סקירות מקצועיות שנשמעו לפני ימים ספורים בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן: "**הקבינט**").

בסופה של הבחינה המשפטית מצאתי, כי על ההסכם שלפנינו לא חלות הוראות חוק-יסוד: משאל עם. כמו כן, תרף הקשיים המשמעותיים הנובעים מקידום הסכם שכזה במועד סמוך ליום הבחירות, **אין מניעה משפטית לקידום ההסכם בעת הזו**. בצד האמור, בנסיבות העניין, על הממשלה להבטיח ביתר שאת כי הליכי אישור ההסכם על-ידה יעשו כנדרש. בהתאם לכך, ככל שהממשלה אכן תבקש לקדם את ההסכם, עליה לקיים תחילה דיון ולהחליט בשאלה הבאה – האם להניחו לידיעת הכנסת לתקופה של שבועיים, לפי סעיף 10(א) לתקנון עבודת הממשלה ה-36 (ממשלת חילופים) (להלן: "**התקנון**") או להביאו להצבעה



היועצת המשפטית לממשלה

ולאישור הכנסת לפי שיקול הדעת כמפורט בסעיף 10(ה) לתקנון. עמדתי היא כי מבין שתי אפשרויות אלו המונחות לפתחה של הממשלה, בראי דיני הבחירות, ראוי ונכון שההסכם יובא לאישור הכנסת. עם זאת, אין מניעה משפטית לנקוט בחלופה של הנחת ההסכם, למשך שבועיים, לידיעת הכנסת.

חוות דעתם של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה העוסקת בשאלות האמורות והמקובלת עלי במלואה, מצורפת למכתבי זה, ועיקרי הטעמים שביסוד עמדתי יובאו להלן.

1. קו הגבול הימי בין ישראל ללבנון מעולם לא הוסדר. כתוצאה מכך, בין חופי ישראל ללבנון קיים שטח ימי המצוי במחלוקת. בשנים 2010-2011 הפקידו המדינות באו"ם, קווי תיחום סותרים, אשר תחמו את אזור המחלוקת בשטח של כ-860 קמ"ר, כשברור היה שהדבר משקף סכסוך בין המדינות והגדרת שטח מחלוקת ביניהן.

2. לפי חוות דעת שהונחו לפני, מזה כעשור מתקיימים מגעים בנוגע לתיחום הגבול הימי בין המדינות באזור המחלוקת. מגעים אלה לוו על ידי נציגים בכירים מכל הממשלות שניהנו לאורך השנים, ובהם משרד ראש הממשלה והמטה לביטחון לאומי, משרד החוץ, משרד הביטחון, משרד האנרגיה, משרד המשפטים, צה"ל, גורמי מודיעין ועוד.

3. בשנתיים האחרונות התקיים משא ומתן, בתיווך ארצות הברית, אשר ביסודו, בין השאר, רצון להסדיר את תיחום הגבול הימי ואת ניצול מאגר הגז הטבעי המצוי באזור המחלוקת ובסביבתו.

4. לפי הנמסר, ההתקדמות המשמעותית שחלה לאחרונה במשא ומתן היא תולדה של מאמצים של המתווך האמריקאי שנשאו פרי, ומכלול של נסיבות שאפשרו את הבשלת ההליך הארוך והמורכב בעת הזו.

5. לאחר ישיבות שקיימתי בנושא עם גורמי המשפט הנוגעים לדבר, עדכנתי את ראש הממשלה, כי במצב הדברים היום, בשים לב לאפשרות כי הממשלה תבקש להשלים את המשא ומתן בעת הזו, מתעוררת, בראש ובראשונה, השאלה המשפטית – האם יש מניעה משפטית לקדם את ההסכם בתקופת בחירות, ובפרט בסמיכות רבה ליום הבחירות?

ככל שאין מניעה לחתום על ההסכם המתגבש בעת הזו, מתעוררות שתי שאלות נוספות: א. האם חוק-יסוד: משאל עם חל על ההסכם באופן המחייב



היועצת המשפטית לממשלה

קבלת אישור הכנסת ברוב חבריה ובהמשך גם עריכת משאל עם לגביו (או לחלופין אישורו ברוב של 80 חברי הכנסת)? ב. ככל שחוק-יסוד: משאל-עם אינו חל, מהו הליך האישור הדרוש, בשים לב לצורך בפקוח פרלמנטרי של הכנסת על ההסכם ערב הבחירות?

6. הבהרתי לגורמים הרלוונטיים, כי לשם מענה על השאלות המשפטיות האמורות, נדרשת תשתית עובדתית מבוססת באשר לחיוניותו של ההסכם ובפרט ביחס לדחיפות השלמת המשא ומתן בעת הזו (ככל שישנן). ברי שתשתית עובדתית זו חייבת להתבסס על עמדתם וחוות דעתם של גורמי המקצוע מהתחום הביטחוני, המדיני והכלכלי-אנרגטי.

כמו כן, מענה כולל על השאלות המשפטיות שצוינו לעיל, נגזר מפרטי ההסכם הקונקרטיים שעליהם תבקש ממשלת ישראל לחתום, ועל כן רק לאחר הצגת טיוטה סופית של ההסכם ניתן יהיה להשלים את הבחינה המשפטית.

7. בהמשך לכך, הוצגו לפני חוות דעת מקצועיות וסקירות, חלקן מסווגות, של מערכת הביטחון, אגף המודיעין בצה"ל, המטה לביטחון לאומי, משרד החוץ ושל משרד האנרגיה. בתוך כך, קיימתי, וכן קיימו אנשיי, פגישות ושיחות עם ראש המטה לביטחון לאומי וגורמים נוספים, ביקשנו הבהרות לשאלות שונות שהתעוררו, וגובשה חוות דעת משפטית, על בסיס מכלול החומר שנמסר.

8. ביום 6.10.2022 התכנס הקבינט, כדי לדון בהסכם. בתוך כך, סקרו גורמי המקצוע ובהם בין היתר, הרמטכ"ל, ראש המוסד, ראש אמ"ן ומנכ"ל משרד האנרגיה את המשמעויות של השלמת המשא ומתן וסיכום ההסכם לצד המשמעויות של הקפאתו. הובהר, כי לעמדת גורמי המקצוע, ההסכם, על פי תנאיו המתגבשים, משרת את האינטרסים הביטחוניים, המדיניים, הכלכליים והאנרגטיים של ישראל וכי קיימת דחיפות בהשלמת ההסכם בעת הזאת.

9. לאחר ישיבת הקבינט, ערב חג סוכות, נמסר כי המשא ומתן מוסיף להתקדם, ובהמשך הועברה אלינו טיוטה עדכנית של ההסכם, לצד עדכון כי קיימת אפשרות של ממש שממשלת ישראל תידרש לנושא עוד במהלך החג.

מכאן לגופו של עניין.

10. אופן התקשרות המדינה בהסכמים בין-לאומיים לא הוסדר בחקיקה, אלא נקבע במגוונים ובמסמכים פנים-ממשלתיים, ואף קיבל ביטוי בפסיקת בית המשפט העליון. על פי הדין, ממשלת ישראל היא בעלת הסמכות להתקשר



היועצת המשפטית לממשלה

בהסכם בין-לאומי, כאשר ההסדר הפרטני לעניין הסכמים בין-לאומיים קבוע בסעיף 10 לתקנון, העוסק ב"אשרור ואישור אמנות בינלאומיות".

11. בסעיף 10 לתקנון נקבע, בין היתר, כי על שר המבקש להגיש הצעה להחלטה בדבר אשרור אמנה בין-לאומית להעביר למזכיר הכנסת, שבועיים קודם לכן, שני עותקים מנוסח האמנה בתרגומה לעברית ואת עיקריה, על מנת שזה יביאם לידיעת חברי הכנסת (סעיף 10(א)). בחלוף פרק הזמן האמור, תועבר למזכיר הממשלה על ידי השר המניח הצעת החלטה בעניין אשרור האמנה, לה יצורפו דברי הסבר, עמדות היועץ המשפטי לממשלה ומשרד החוץ. בדברי ההסבר יצוינו פעולות שננקטו בכנסת בהתאם לתקנון הכנסת, ככל שננקטו. הסדר זה תקף גם למקרים בהם מבקש השר להביא לאישור הממשלה אמנה הנכנסת לתוקף עם חתימתה (סעיף 10(ד)(2) לתקנון). בנוסף, הממשלה רשאית לקבוע כי בשל חשיבותה תוגש אמנה בין-לאומית גם לאישור הכנסת (סעיף 10(ה)).

12. יישומו של הסדר זה כפוף כמובן לכללי המשפט המינהלי שמחייבים את הממשלה בפעולותיה. לפי פסיקת בית המשפט העליון, בתקופת בחירות מחויבת הממשלה לעקרון ה"איפוק והריסון". תכליתו של עקרון זה נעוצה ב"גרעון הדמוקרטי" שבו מצויה ממשלת מעבר, וברצון שלא לכבול, ללא הצדקה, את ידי הממשלה הבאה לפעול בהתאם למדיניותה, וכן למנוע חשש מפני השפעת שיקולי התמודדות בבחירות על החלטות הממשלה.

13. הפעלתו של עקרון זה דורשת איזון ראוי בין הצורך בעשייה הממשלתית לבין דרישת האיפוק והריסון. ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת - ולהפך.

14. קידום הסכם בין-לאומי בתקופת בחירות, בוודאי הסכם התוחם קו גבול ימי עם מדינת אויב, שלו משמעויות ביטחוניות, מדיניות, כלכליות ואנרגטיות, אשר מבטא הכרעת מדיניות, דורש זהירות מיוחדת. הדברים נאמרים ביתר שאת, עת אנו מצויים בעיצומה של מערכת הבחירות, בסמוך מאד ליום הבחירות עצמו.

15. לפיכך, כדי לקדם את ההסכם בנסיבות אלו, על הממשלה לבסס, תשתית עובדתית מבוססת ומשכנעת, כי קיימים טעמי חיוניות ודחיפות מיוחדים, המצדיקים את הפעולה השלטונית בעת הזו.



היועצת המשפטית לממשלה

16. ויובהר: שאלת הדחיפות והחיוניות היא, בראש ובראשונה, שאלה המונחת לפתחם של אנשי המקצוע מהתחום הביטחוני, המדיני, הכלכלי והאנרגטי, שיש בידם להעריך את המשמעויות של השלמת המשא ומתן או של הקפאתו.

17. מכלול חוות הדעת המקצועיות והסקירות שהונחו לפני, לצד ההסברים שנמסרו לי על ידי ראש הממשלה וראש המטה לביטחון לאומי, כמו גם הסקירות שנערכו בקבינט, הציגו תמונה עובדתית המבססת את העמדה לפיה ההסכם המתגבש חיוני לשם הגנה על אינטרסים ביטחוניים של ישראל וכן על אינטרסים כלכליים-אנרגטיים של המדינה שיש להם גם השפעה על ביטחונה.

18. באשר לשאלת הדחיפות, במכלול החומר שהוצג, ובייחוד בסקירות מודיעיניות, התבססו שני טעמים מרכזיים:

טעם אחד, נוגע למאפייני המצב הפוליטי משטרי בלבנון ולתפיסת גורמי המקצוע, לפיה אנו מצויים בחלון זמנים ייחודי המאפשר הגעה להסכם, כאשר לא ניתן להעריך מתי ואם תהיה לכך הזדמנות נוספת.

טעם שני, נוגע למשמעויות ביטחוניות כבדות משקל הטמונות באי הגעה להסכם בעת הזו, הן בראי הזירה הלבנונית והן בראייה אסטרטגית רחבה יותר.

19. בשים לב לכל האמור לעיל, מצאתי, כי חרף הקשיים המשמעותיים שמעורר קידום ההסכם בתקופת בחירות, ובסמוך ליום הבחירות, **ממשלת ישראל אינה מנועה מלקדמו**.

20. עוד אבהיר כי מקובל עלי הניתוח המשפטי בחוות הדעת המשפטית המצורפת, המבוסס על חוות הדעת המקצועיות שהובאו לפנינו, **לפיו על ההסכם המתגבש, לא חלות הוראות חוק יסוד: משאל עם**.

21. זאת, בייחוד משום שבחינת ההיסטוריה החקיקתית של חוק-יסוד: משאל עם מלמדת כי הכנסת ביקשה להחילו על מקרים בהם הוחלו המשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל בצורה ברורה, מפורשת ומלאה וההסכם הנדון הוא שיוביל לכך שהם לא יוחלו עוד. במקרה דנן ישראל לא החילה באזור המחלוקת את המשפט, השיפוט והמנהל, כמשמעות מונח זה בחוק היסוד. על פי חוות הדעת שהוצגו לפני, משמעות הפקדת הקווים משנת 2011, היא הצהרה על תביעותיה של ישראל בתגובה לצעד דומה שבו נקטה לבנון. למעשה, ההסכם המתגבש מתייחס לשטח שבו לא נקבע גבול ימי על ידי



היועצת המשפטית לממשלה

ישראל, וההסכם המתגבש אמור למעשה לקבוע את קו הגבול לראשונה ועל כן אין לראות בו כוויתור על שטח במשמעות שאליה כיוון חוק יסוד: משאל עם. משכך, אין מקום להתנות את אישורו של ההסכם בממשלה באישור רוב חברי הכנסת ועריכת משאל עם, או לחלופין באישור ההסכם ברוב של 80 חברי הכנסת.

22. לצד אלה, 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 של קידום הסכם שכזה בסמוך ליום הבחירות, על הממשלה להידרש לשאלה זו.

23. בהקשר זה יש שתי אפשרויות, שאותן הממשלה צריכה לשקול:

האחת, לפי סעיף 10(א) לתקנון עבודת הממשלה, הנחת ההסכם המתגבש על שולחן הכנסת למשך שבועיים, ויידוע חברי הכנסת בפרטיו. חברי הכנסת יוכלו לעשות שימוש בכלים הפרלמנטרים העומדים לרשותם בתקופה זו.

השנייה, לפי סעיף 10(ה) לתקנון, הבאת ההסכם לאישור מליאת הכנסת.

24. כפי שפורט לעיל, על פי הדין, השאלה האם להיקשר בהסכם בין-לאומי מצויה בסמכות הממשלה, ואין מקור נורמטיבי פורמאלי המחייב אותה להביא את ההסכם לאישור הכנסת. כמפורט בחוות הדעת המצורפת, הבאת ההסכם לאישור הכנסת אינה מתחייבת גם בראייה היסטורית ומשפטית, של הפרקטיקה אשר נהגה בעבר.

25. בד בבד, בראי דיני הבחירות והאיוונים 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 כמתואר לעיל.

בבית, 

גלי בעור-מיארה



היועצת המשפטית לממשלה

נספח 4

החלטת הקבינט 12.10.22

עמ' 67



מזכירות הממשלה

בלמ"ס

החלטה מספר 38/ב של ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) מיום
12.10.2022 .

סיכום ראש הממשלה בעניין קידום הליכי אישור ההסכם הימי בין ישראל
לבין לבנון

¶

מ ח ל י ט י ס, לאחר את סיכום ראש הממשלה כדלקמן:

ההסכם הימי בין ישראל לבין לבנון הוצג לקבינט המדיני-ביטחוני, לרבות
 החשיבות והדחיפות להגעה להסכם בעת הזו וחברי הקבינט הביעו תמיכה
 בקידום הליכי אישור ההסכם על ידי הממשלה.

מזכיר הממשלה החליט כי סיווגה של ההחלטה הנ"ל הוא בלמ"ס.

נספח 5

החלטת הממשלה 12.10.22

עמ' 69



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 1897 של הממשלה מיום 12.10.2022 .

1897. קידום הנחת ההסכם הימי בין ישראל לבין לבנון בכנסת

(רוב קולות בעד; קול נגד; 1 קול נמנע)

מ ח ל י ט י ם, לתמוך בקידום הליכי אישור ההסכם הימי בין ישראל לבין לבנון, המצורף בזה, ובהתאם לסעיף 10(א) לתקנון עבודת הממשלה ה-36 לקבוע כי ראש הממשלה ושר החוץ יעביר למזכיר הכנסת את נוסח ההסכם על מנת שהוא יביאו לידיעת חברי הכנסת לפני הבאתו לאישור על ידי הממשלה, זאת בהמשך לדיון בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 12.10.2022 ולהחלטה שהתקבלה בסופו.

נספח 6

טיוטת ההסכם ונספחיו

עמ' 71



מזכיר הממשלה

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

לכבוד:
מר דן מרזוק
מזכיר הכנסת

שלום רב,

הנדון: הבאת הסכם ימי בין ישראל לבין לבנון לידיעת חברי הכנסת
סימוכין: מכתבי מיום 11.10.2022

1. בהמשך להחלטת ממשלה מיום 12.10.2022 המצורפת בזאת, מבקש ראש הממשלה ושר החוץ להביא בפניך את ההסכם הימי בין ישראל לבין לבנון המצורף בזאת, על מנת שתביאו לידיעת חברי הכנסת, בהתאם לסעיף 10(א) לתקנון עבודת הממשלה ה-36.

2. מצורפים למכתב זה החומרים הבאים:

- א. שני עותקים מנוסח ההסכם, ותרגומו לעברית.
- ב. דברי הסבר המפרטים את עיקרי ההסכם.
- ג. חוות דעת גלויות שהועברו לחברי הממשלה קודם לדיון, ומסמכים נוספים.

3. אודה על הבאת ההסכם והמסמכים האמורים לידיעת חברי הכנסת.

בברכה,
שלום שלמה
מזכיר הממשלה

October [XX], 2022

[Excellency],

I have the honor to write you in the context of the negotiations to delineate the maritime boundary between the Republic of Lebanon and the State of Israel (hereinafter: collectively the “Parties” and individually a “Party”).

On September 29, 2020, the United States of America sent both Parties a letter (Attachment 1) to which it attached six points that reflected its understanding of the terms of reference for such negotiations, including the request of both Parties for the United States to serve as mediator and facilitator for the delineation of the maritime boundary between the Parties, and the mutual understanding of both Parties that “when the delineation is finally agreed, the maritime boundary agreement will be deposited with the United Nations.”

Further to that letter, meetings were held under the hosting of the staff of the Office of the United Nations Special Coordinator for Lebanon (“UNSCOL”) at Naqoura, and, in addition, the United States conducted subsequent consultations with each Party. Following these discussions, it is the understanding of the United States, that the Parties intend to meet in the near future at Naqoura under the hosting of the staff of UNSCOL in a meeting facilitated by the United States. The United States further understands [Lebanon/Israel] is prepared to establish its permanent maritime boundary, and conclude a permanent and equitable resolution regarding its maritime dispute with [Israel/Lebanon], and accordingly agrees to the following terms provided that the following is also accepted by [Israel/Lebanon]:

SECTION 1

- A. The Parties agree to establish a maritime boundary line (the “MBL”). The delimitation of the MBL consists of the following points described by the coordinates below. These points, in WGS84 datum, are connected by geodesic lines:

Latitude	Longitude
33° 06' 34.15" N	35° 02' 58.12" E
33° 06' 52.73" N	35° 02' 13.86" E
33° 10' 19.33" N	34° 52' 57.24" E
33° 31' 51.17" N	33° 46' 8.78" E

- B. These coordinates define the maritime boundary as agreed between the Parties for all points seaward of the easternmost point of the MBL, and without prejudice to the status of the land boundary. In order not to prejudice the status of the land boundary, the maritime boundary landward of the easternmost point of the MBL is expected to be delimited in the context of, or in a timely manner after, the Parties' demarcation of the land boundary. Until such time this area is delimited, the Parties agree that the status quo near the shore, including along and as defined by the current buoy line, remains the same, notwithstanding the differing legal positions of the Parties in this area, which remains undelimited.
- C. Each Party shall simultaneously submit a communication containing the list of geographical coordinates for the delimitation of the MBL described in paragraph A of this Section ("UN communications") in the form attached for each of the Parties (Annex A and Annex B) to the Secretary General of the United Nations on the day of the communication by the United States described in Section 4(B). The Parties shall notify the United States when they have submitted their respective UN communications.
- D. The coordinates reflected in each Party's respective UN communication referred to in Section 1(C) shall supersede (i) the coordinates in the 12 July 2011 submission by Israel to the United Nations with respect to the points labeled 34, 35, and 1 in such submission, and (ii) the chart and coordinates in the 19 October 2011 submission by Lebanon to the United Nations with respect to the points labeled 20, 21, 22, and 23 in such submission. Neither Party shall make a future submission of charts or coordinates to the United Nations that is inconsistent with this Agreement (hereinafter: "Agreement") unless the Parties have mutually agreed upon the content of such submission.
- E. The Parties agree that this Agreement, including as described in Section 1(B), establishes a permanent and equitable resolution of their maritime dispute.

SECTION 2

- A. The Parties understand that there is a hydrocarbon prospect of currently unknown

commercial viability that exists at least partially in the area the Parties understand to be Lebanon's Block 9, and at least partially in the area the Parties understand to be Israel's Block 72, hereinafter referred to as "the Prospect."

- B. Exploration and exploitation of the Prospect shall be carried out in accordance with good petroleum industry practices on conservation of gas to maximize efficient recovery, operational safety, and environmental protection, and shall comply with the applicable laws and regulations in the area.
- C. The Parties agree that the relevant legal entity to hold any Lebanese rights to exploration and exploitation of hydrocarbon resources in Lebanon's Block 9 ("Block 9 Operator") shall consist of one or more reputable, international corporations that are not subject to international sanctions, that would not hinder U.S. continued facilitation, and that are not Israeli or Lebanese corporations. These criteria shall also apply to the selection of any successors or replacements of those corporations.
- D. The Parties understand that exploration of the Prospect is expected to begin immediately after this Agreement enters into force. The Parties expect the Block 9 Operator to explore and exploit the Prospect. To do so, the Block 9 Operator will need to transit through some areas south of the MBL. Israel will not object to reasonable and necessary activities, such as navigational maneuvers, that the Block 9 Operator conducts immediately south of the MBL in pursuit of the Block 9 Operator's exploration and exploitation of the Prospect, so long as such activities occur with prior notification by the Block 9 Operator to Israel.
- E. The Parties understand that Israel and the Block 9 Operator are separately engaging in discussions to determine the scope of Israel's economic rights in the Prospect. Israel will be remunerated by the Block 9 Operator for its rights to any potential deposits in the Prospect and to that end, Israel and the Block 9 Operator will sign a financial agreement prior to the Block 9 Operator's Final Investment Decision ("FID"). Israel shall work with the Block 9 Operator in good faith to ensure that this agreement is resolved in a timely fashion. Lebanon is not responsible for, or party to, any arrangement between the Block 9 Operator and Israel. Any arrangement between the Block 9 Operator and Israel shall not affect Lebanon's agreement with the Block 9 Operator and the full share of its economic rights in the Prospect. The Parties understand that subject to the start of implementation of the financial agreement, the entire Prospect will then be developed by Lebanon's Block 9 Operator exclusively for Lebanon, consistent with the terms of this Agreement.
- F. Subject to the agreement with the Block 9 Operator, Israel will not exercise any rights to develop hydrocarbon deposits in the Prospect and will not object to, or take any action that unduly delays reasonable activities in pursuit of the development of the Prospect. Israel will not exploit any accumulation or deposit of natural resources,

including liquid hydrocarbon, natural gas, or other minerals, extending across the MBL in the Prospect.

- G. If drilling of the Prospect is necessary south of the MBL, the Parties expect the Block 9 Operator to request the consent of the Parties in advance of drilling and Israel will not unreasonably withhold such consent for drilling conducted in accordance with the terms of this Agreement.

SECTION 3

- A. If there is identification of any other single accumulation or deposit of natural resources, including liquid hydrocarbon, natural gas, or other mineral extending across the MBL other than the Prospect, and if one Party by exploiting that accumulation or deposit would withdraw, deplete, or draw down the portion of the accumulation or deposit that is on the other Party's side of the MBL, then before the accumulation or deposit is exploited, the Parties intend to request the United States to facilitate between the Parties (including any operators with relevant domestic rights to explore and exploit resources), with a view to reaching an understanding on the allocation of rights and the manner in which the accumulation or deposit may be most effectively explored and exploited.
- B. Each Party shall share data on all currently known, and any later identified, cross-MBL resources with the United States, including expecting the relevant operators that operate on either side of the MBL to share such data with the United States. The Parties understand that the United States intends to share this data with the Parties in a timely manner after receipt.
- C. Neither Party intends to claim any other single accumulation or deposit of natural resources, including liquid hydrocarbon, natural gas, or other mineral, located entirely on the other Party's side of the MBL.
- D. The Parties understand the U.S. government intends to exert its best efforts and endeavors in order to facilitate Lebanon's immediate, swift and continuous petroleum activities.

SECTION 4

- A. The Parties intend to resolve any differences concerning the interpretation and implementation of this Agreement through discussion facilitated by the United States. The Parties understand that the United States intends to exert its best efforts working with the Parties to help establish and maintain a positive and constructive atmosphere for conducting discussions and successfully resolving any differences as rapidly as possible.

B. This Agreement shall enter into force on the date on which the Government of the United States of America sends a notice, based on the text in Annex D to this letter, in which it confirms that each Party has agreed to the terms herein stipulated.

If the foregoing is acceptable to the Government of [Lebanon/Israel] as the final agreed terms between the Parties, the Government of the United States invites the Government of [Lebanon/Israel] to communicate its agreement to these terms by way of a formal written response as provided for in the attached Annex C to this letter.

Sincerely,

ANNEX A
Proposed Lebanese UN Submission

[Opening courtesy salutation]

[Title and name of sender] has the honour to deposit with the Secretary-General, as depositary of the United Nations Convention on the Law of the Sea, a list of geographical coordinates of points, as contained in the Exchange of Letters Establishing a Permanent Maritime Boundary, [date of entry into force per US confirmation] (“Exchange of Letters”), attached herewith, concerning:

- A line of delimitation of the territorial sea, pursuant to article 16, paragraph 2, of the Convention
- A line of delimitation of the exclusive economic zone, pursuant to article 75, paragraph 2, of the Convention

The list of geographical coordinates of points as contained in the Exchange of Letters is referenced to the World Geodetic System 1984 (“WGS 84”).

The present deposit hereby supersedes in part the previous deposit made by Lebanon on 19 October 2011, which was given due publicity through maritime zone notification M.Z.N.85.2011.LOS. The points labeled 20, 21, 22, and 23 in such previous deposit are superseded; all other labeled points remain valid. The parties to the Exchange of Letters have agreed that it establishes a permanent and equitable resolution of their maritime dispute.

The Secretary-General is requested to assist Lebanon in giving due publicity to the deposit, in accordance with the aforementioned articles of the Convention, including through the publication of the deposited material and information in the *Law of the Sea Bulletin* and on the website of the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea.

[Closing salutation]

Attachments:

List of Geographic Coordinates

Exchange of Letters Establishing a Permanent Maritime Boundary, [date of entry into force per US confirmation]

**List of Geographic Coordinates
For the Delimitation of a Maritime Boundary Line
Of the Territorial Sea and Exclusive Economic Zone
Of Lebanon**

These points, in WGS84 datum, are connected by geodesic lines:

Latitude	Longitude
33° 06' 34.15" N	35° 02' 58.12" E
33° 06' 52.73" N	35° 02' 13.86" E
33° 10' 19.33" N	34° 52' 57.24" E
33° 31' 51.17" N	33° 46' 8.78" E

ANNEX B
Proposed Israeli UN Submission

[Opening courtesy salutation]

[Title and name of sender] has the honour to deposit with the Secretary-General a list of geographical coordinates of points, as contained in the Exchange of Letters Establishing a Permanent Maritime Boundary, [date of entry into force per US confirmation] (“Exchange of Letters”), attached herewith, concerning:

- A line of delimitation of the territorial sea
- A line of delimitation of the exclusive economic zone

The list of geographical coordinates of points as contained in the Exchange of Letters is referenced to the World Geodetic System 1984 (“WGS 84”).

The present deposit hereby supersedes in part the previous deposit made by Israel on 12 July 2011. The points labeled 34, 35, and 1 in such previous deposit are superseded; all other labeled points remain valid. The parties to the Exchange of Letters have agreed that it establishes a permanent and equitable resolution of their maritime dispute.

The Secretary-General is requested to assist Israel in giving due publicity to the deposit, including through the publication of the deposited material and information on the website of the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea.

[Closing salutation]

Attachments:

List of Geographic Coordinates

Exchange of Letters Establishing a Permanent Maritime Boundary, [date of entry into force per US confirmation]

List of Geographic Coordinates
For the Delimitation of a Maritime Boundary Line
Of the Territorial Sea and Exclusive Economic Zone
Of Israel

These points, in WGS84 datum, are connected by geodesic lines:

Latitude	Longitude
33° 06' 34.15" N	35° 02' 58.12" E
33° 06' 52.73" N	35° 02' 13.86" E
33° 10' 19.33" N	34° 52' 57.24" E
33° 31' 51.17" N	33° 46' 8.78" E

ANNEX C

Proposed response from the Parties

[Excellency],

I am in receipt of the United States' letter dated [X] concerning the terms related to the establishment of a permanent maritime boundary. The terms outlined in your letter are acceptable to the Government of [insert]. As a result, the Government of [insert] is pleased to notify the Government of the United States of America of its agreement to the terms outlined in its letter dated [x].

ANNEX D

Proposed Final USG Notification - To be sent simultaneously to both Parties.

[Excellency],

I refer to my letter dated [X] regarding terms related to the establishment of a permanent maritime boundary between the Republic of Lebanon and the State of Israel (the "Parties"). The United States confirms its receipt of a letter from your government on [date] noting its agreement to the terms set forth below. The United States further confirms that it received a letter from the Government of [insert] on [date] noting its agreement to the terms set forth below. Accordingly, the United States confirms that the Agreement related to the establishment of a permanent maritime boundary consisting of the following terms enters into force on the date of this letter.

[insert terms from initial USG letter]

Sincerely,

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 (ה"קג"י). התיחום של הקג"י 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 הקג"י, וללא פגיעה במעמדו של הגבול היבשתי. על מנת לא לפגוע במעמדו של הגבול היבשתי, הגבול הימי בכיוון היבשה מהנקודה המזרחית ביותר של הקג"י 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') למוזכיר 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 המשותקות בהודעות לאו"מ של כל צד בהתאמה הנוכחות 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, ושאין תאגידים ישראליים 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 הקיני של הצד האחר.

ד. הצדדים מבינים כי ממשלת ארצות הברית מתכוונת לעשות כמיטב מאמציה ויוזמותיה על מנת להקל על פעילות הנפט המיידית, 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
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

*[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/כבודתה],

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

[כבוד/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]



דברי הסבר - הסכם ימי בין ישראל לבין לבנון

1. בשנת 2010 הפקידה לבנון באו"ם, באופן חד צדדי, קואורדינטות ימיות המגדירות בראייתה את תביעתה לשטחים ימיים (להלן - קו 23).
2. בעקבות כך, ביום 10.07.2011 התקבלה החלטה מס' 3452 של הממשלה בעניין "קביעת קו התיחום הימי הצפוני של מימי החופין והאזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל בים התיכון" (להלן - החלטה 3452). במסגרת החלטה 3452 החליטה הממשלה למסור הודעה לאו"ם בערוצים המקובלים וליפות את כוחו של שר החוץ להוציא לפועל את ההחלטה ולהפקיד באו"ם את הקואורדינטות המהוות את תביעתה לשטח הימי הצפוני (להלן - קו 1). הפקדה בהתאם בוצעה ביום 12.7.2011.
3. החפיפה בין התביעה הישראלית לקו 1 לבין התביעה הלבנונית לקו 23, העומדת על 860 קמ"ר, מהווה את השטח הימי המצוי במחלוקת בין הצדדים (להלן - השטח הימי שבמחלוקת) מתוכו כ-850 קמ"ר הם בגדר "מים כלכליים".
4. לאחר משא ומתן ממושך בין ישראל לבין לבנון, בתיווך אמריקאי, הושגה הסכמה על נוסח הסכם בין ישראל לבין לבנון - אשר ראש הממשלה ושר החוץ מבקש לקדם את הליך אישורו בהתאם לתקנון עבודת הממשלה ה-36.
5. עיקרו של ההסכם הימי הוא בקיבוע הסטאטוס קוו הקיים באזור הקרוב לחוף (קו המצופים), קביעת קו גבול ימי קבוע בין מדינת ישראל לבין מדינת לבנון מסוף קו המצופים ועד קצה המים הכלכליים, הסכמה כי ההסכם הנ"ל הוא הסכם קבוע והוגן המהווה את סוף הסכסוך ביחס לשטח הימי שבמחלוקת וכן בהסדרת אופן פיתוחו של המאגר חוצה הגבולות הקיים בשטח הימי שבמחלוקת.
6. יובהר כי ההסכם צפוי להיעשות בצורה של חילופי מכתבים בין ישראל לבין ארה"ב וחילופי מכתבים בין לבנון ובין ארה"ב. ארה"ב צפויה להעביר לכל אחת מן המדינות מכתב זהה אשר יכלול את תנאי ההסדר - התחייבויות משפטיות באשר לאופן תיחום הגבול הימי ביניהן ולהפקדה מוסכמת של הקואורדינטות של הסדר התיחום בין המדינות באו"ם, והתחייבויות שקשורות לפיתוח מאגר הגז חוצה הגבולות. בנוסף, ההסכם קובע כי ישראל תחתום על הסכם מסחרי ביחס לשיפוי בעבור הזכויות הכלכליות שלה במאגר עם קונסורציום החברות המפעיל את בלוק 9 הלבנוני. כל אחת מן המדינות צפויה להשיב לארה"ב במכתב תגובה רשמי כי תנאי ההסדר שיוצע על-ידי ארה"ב מקובלים עליה. ההסכם ייכנס לתוקף בתאריך שבו תתקבל הודעה מממשלת ארה"ב המאשרת כי שני הצדדים אישרו את התנאים הקבועים במכתב של ארה"ב. יודגש כי שליחת מכתב ההסכמה על-ידי ישראל יהווה, למעשה, חתימה על ההסכם.
7. ביום 12.10.2022 התקיימה ישיבת ממשלה, אשר בסופה הממשלה החליטה לתמוך בקידום הליכי אישור ההסכם ובהתאם לסעיף 10(א) לתקנון עבודת הממשלה ה-36 לקבוע כי ראש הממשלה ושר החוץ יעביר למזכיר הכנסת את נוסח ההסכם, על מנת שיביאו לידיעת חברי הכנסת, לפני הבאתו לאישור על ידי הממשלה.

אל:

המשנה ליועמ"שית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)	המשנה ליועמ"שית לממשלה (משפט בין-לאומי)	המשנה ליועמשי"ת לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
ד"ר גיל לימון	ד"ר גיל-עד נועם	עו"ד אביטל סומפולינסקי

**בקשה לקדם הליך אישור חתימה במהלך תקופת בחירות על הסכם בין ישראל ללבנון על הסדרת
סוגיות הנוגעות לשטח הימי שבמחלוקת ביניהן – חוות דעת משפטית**

לאור האפשרות להגעה להסכם עם לבנון בנוגע לשטח הימי שבמחלוקת ביניהן במהלך תקופת בחירות, ולנוכח עמדות גורמי הביטחון, החוץ והאנרגיה לפיהן ישנם אינטרסים מדיניים וביטחוניים משמעותיים (לצד יתרונות אנרגטיים), דחיפות מדינית-ביטחונית וצורך ציבורי חיוני בהגעה להסכם זה - נבקש לקבל את אישורכם לעמדתנו המשפטית כי אין מניעה משפטית לקידום הליך אישור חתימה על ההסכם האמור במהלך תקופת בחירות, על-פי הנימוקים, כדלקמן.

בפתח הדברים יצוין, כי חוות דעת זו מבוססת על ניתוח ההצעה האחרונה של המתווך האמריקאי, תוך הבנה שבשלב זה המו"מ עוד נמשך.

א. רקע

1. בשנת 2010 לבנון הפקידה באו"ם, באופן חד צדדי, קואורדינטות ימיות המגדירות בראייתה את תביעתה לקו התיחום הדרומי של שטח המים הטריטוריאליים והכלכליים שלה (להלן: "קו 23").

2. בעקבות כך, ביום 10.07.2011 התקבלה החלטה מס' 3452 של הממשלה בעניין "קביעת קו התיחום הימי הצפוני של מימי החופין והאזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל בים התיכון". במסגרת החלטה זו, החליטה הממשלה למסור הודעה לאו"ם בערוצים המקובלים וליפות את כוחו של שר החוץ להוציא לפועל את ההחלטה, להפקיד באו"ם את הקואורדינטות המהוות את תביעת ישראל ביחס לקו התיחום הימי הצפוני שלה, בינה לבין לבנון (להלן: "קו 1").

3. החפיפה בין התביעה הישראלית לקו 1 לבין התביעה הלבנונית לקו 23, העומדת על 860 קמ"ר, מהווה את השטח הימי המצוי במחלוקת בין הצדדים (להלן – השטח הימי שבמחלוקת).
4. מאז שנת 2011 ולאורך השנים נעשו ניסיונות תיווך שונים מצד ארה"ב להסדיר את אזור המחלוקת בין הצדדים אשר לא צלחו. בשנת 2018 התקבלה החלטה של הקבינט המדיני-ביטחוני אשר הסמיכה את שר האנרגיה לנהל מו"מ (בתיאום עם צוות בין משרדי המורכב מנציגי משרד החוץ, משרד הביטחון/צה"ל, משרד האנרגיה, משרד המשפטים והמטה לביטחון לאומי) לשם הסדרת הסוגיות הכלכליות הנוגעות לשטח הימי שבמחלוקת וכן להביא הסכמות אלו, ככל שיושגו, לאישור הממשלה או לקבינט המדיני-ביטחוני, לפי העניין. מאז, ובהמשך להחלטת הקבינט האמורה, התקיימו דיונים רבים בראשות הדרג המדיני, ובאמצעות ארה"ב נוהלו מגעים מול לבנון לחלוקת המאגר ולקביעת הגבול הימי בין הצדדים.
5. בשנת 2020 החל לראשונה מו"מ בתיווך אמריקאי בין ישראל לבין לבנון. לאחר הבחירות בארה"ב, עם מינוי מתווך חדש למו"מ, היועץ הבכיר לענייני אנרגיה של נשיא ארה"ב, עמוס הוכשטיין, חלה התקדמות משמעותית, וכעת הליך המו"מ נמצא בשלבים הסופיים שלו.
6. ברקע, לפי דיווחי משרד האנרגיה, חברת אנרג'אן מתקדמת עם פיתוח מאגר הגז כריש, ומצויה בשלב האחרון לפני תחילת הפקת גז אשר אמור להיות מוזרם למשק המקומי בישראל. יובהר כי לעמדת ישראל מאגר כריש נמצא מחוץ לאזור המחלוקת ולכן אינו קשור למו"מ. עם זאת, ממשלת לבנון וחיזבאללה מנסים ליצור זיקה בין המשך פיתוח מאגר הגז כריש לבין הגעה להסכמה שתאפשר את פיתוח המאגר שבשטח המחלוקת ע"י לבנון (להלן: המאגר), על כל המשתמע מכך.
7. כפי שיובהר להלן, לגישתנו, בהתבסס על העמדות המקצועיות של גורמי הביטחון, החוץ והאנרגיה ולאחר שקילת אמות המידה המבוססות על פסיקת בית המשפט העליון, כמפורט במכתבו של ד"ר גיל-עד נועם, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי) בעניין "חתימה ואשרור הסכמים בין-לאומיים בתקופת בחירות" ובמכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, "בעניין היערכות משפטית לתקופת הבחירות לכנסת ה-25" - אין מניעה משפטית לחתום על הסכם בנושא (בכפוף להגעה להסכמות בנושא מול לבנון), במהלך תקופת בחירות.
8. נציין כי לחוות דעת זו מצורפות חוות דעת מקצועיות מסווגות של משרד הביטחון, משרד החוץ, המטה לביטחון לאומי ומשרד האנרגיה שמהוות חלק בלתי נפרד מהתשתית העובדתית לגיתוח המשפטי שנעשה לעניין חוות דעת זו. נבהיר כי הנימוקים המרכזיים למשמעויות

המדיניות, הביטחוניות והאנרגטיות לקידום ההסכם ולדחיפות המדינית-ביטחונית להביא לחתימתו מסווגים ולא ניתנים לדעת גורמי הביטחון והחוץ לפירוט בחוות דעת גלויה זו.

ב. פרטי ההסכם המסתמן והשינויים לאור המצב הקיים:

1. כאמור לעיל, נראה כי ישראל ולבנון קרובות להגעה להסכם להסדרת סוגיות הנוגעות לשטח הימי שבמחלוקת ביניהן. חשוב לציין כי לפי משרד החוץ - הגעה להסכם פורמאלי בנושא זה, שהינו בעל תוקף משפטי מחייב במישור הבין-לאומי ומול מדינה שכנה שעומדת על ישראל יחסים דיפלומטיים, הינה הזדמנות שספק אם תחזור על עצמה.
2. עיקרו של ההסכם הוא בהסדרת קו גבול ימי בין מדינת ישראל למדינת לבנון והסדרת אופן פיתוחו של מאגר חוצה הגבולות הקיים באזור המחלוקת. בנוסף, ההסכם כולל אמירה חשובה הקובעת כי הצדדים מסכימים שההסכם מהווה פתרון קבוע (permanent) והוגן (equitable) ביחס למחלוקת הימית שלהם וכן הסכמות עקרוניות בדבר אופן התנהלות סביב תגליות עתידיות של מאגרי גז חוצי גבולות.
3. כאמור לעיל, בשלב זה נוסח סופי של ההסכם טרם סוכם ואושר. הניתוח שלהלן מתבסס על הטייטה האחרונה מהמתווך האמריקאי, תוך הבנה שהמו"מ על ההסכם עוד נמשך.
4. **ביחס לצורת ההסכם:** להלן פירוט הרכיבים המרכזיים הנוגעים לצורת ההסכם המתגבש:
 - א. **חילופי מכתבים זהים של ארה"ב מול ישראל ומול לבנון.** ההסכם צפוי להיעשות בצורה של חילופי מכתבים זהים בין ישראל לארה"ב וחילופי מכתבים בין לבנון וארה"ב. חילופי המכתבים בין ישראל לארה"ב יופקדו כהסכם בין-לאומי באו"ם. חילופי מכתבים אלה מהווים לעמדתנו הסכם בין-לאומי בעל תוקף משפטי מחייב במישור הבין-לאומי.
 - ב. **הפקדת קואורדינטות זהות באו"ם שסוכמו מראש על ידי הצדדים, שיחליפו קואורדינטות שהופקדו בעבר.** במסגרת ההסכם הצדדים מתחייבים להפקיד קואורדינטות זהות באו"ם ביחס לקו הגבול הימי ביניהן. הפקדות אלו יחליפו קואורדינטות שהופקדו בעבר, כפי שתואר לעיל. נוסח הפקדות אלו מסוכם מראש בין הצדדים לבין המתווך במסגרת ההסכם ומהווה חלק בלתי נפרד מחילופי המכתבים. בכך קו הגבול שיופקד על-ידי ישראל ולבנון יהיה זהה ומוסכם. הצדדים מסכימים כי הקואורדינטות יופקדו באו"ם עם קבלת ההודעה האמריקאית על כניסה לתוקף של ההסכם.
 - ג. **כניסה לתוקף של ההסכם.** ההסכם אמור להיכנס לתוקף עם קבלת הודעה מארה"ב כי שני הצדדים אישרו לארה"ב במכתב כי התנאים המופיעים במכתב האמריקאי מקובלים

עליהם (שליחת מכתב ההסכמה על-ידי ישראל תהווה, למעשה, מחויבות לקבל את ההסכם).

5. **ביחס לתוכן ההסכם המתגבש:** להלן פירוט ההסדרים העיקריים של ההסכם המתגבש:

א. **ההסדר ביחס לקו הגבול הימי בין ישראל ולבנון - ההסכם יכלול למעשה הסדרה של קו הגבול הימי לפי שלושת האזורים הבאים:**

• **אזור 1 - 5 הק"מ הראשונים של המים הטריטוריאליים הסמוכים לחוף -**

באזור זה נקבע כי הגבול הימי יתוחם לאחר שהצדדים יקבעו את הגבול היבשתי, על מנת שלא לפגוע בסטאטוס של גבול זה. עד אשר אזור זה יתוחם, הצדדים מסכימים כי הסטאטוס קוו (status quo) יישמר, כולל לאורך וכפי שמוגדר על ידי "קו המצופים", וזאת מבלי לפגוע בעמדות המשפטיות של הצדדים לגבי אזור זה. יובהר כי באזור זה הקואורדינטות של כל אחד מהצדדים, כפי שהופקדו באו"ם בשנים 2010-2011, אינן מוחלפות וישארו באותן נקודות כפי שהופקדו.

קו המצופים נקבע ע"י חיל הים לאחר נסיגת צה"ל מדרום לבנון בשנת 2000 על בסיס הצרכים המבצעיים והביטחוניים של ישראל באזור זה. קו זה גם משקף באופן כללי את עמדת ישראל ביחס לקו הימי הצפוני באזור זה, כפי שהופקד באו"ם ב-2011.

עמדת מערכת הביטחון היא כי שימור המצב הקיים באזור זה, וקיבועו לטווח הארוך בהסכם מחייב, הינו בעל חשיבות ביטחונית.

• **אזור 2 - האזור במים הטריטוריאליים שבין ה-5 ק"מ הסמוכים לחוף (סוף אזור 1) עד קצה המים הטריטוריאליים (12 מייל ימי מהחוף) -**

ההסכם קובע כי קו הגבול הימי באזור זה ייקבע לפי קו 23. בהתאם לכך, לאחר אישור ההסכם, תפקיד ישראל באו"ם קו תיחום באזור זה לפי נקודה 23 (במקום קו 1 כיום). יצוין כי לפי גורמי המקצוע, ההבדל בין קו 1 לבין קו 23 באזור זה זניח במונחי עומק הים (בממוצע הבדל של 300 מ' לאורך הקו).

לפי עמדות גורמי המקצוע במשרד הביטחון ובמשרד האנרגיה, שינוי זה בין קו 1 לבין קו 23 נעדר משמעויות כלכליות וביטחוניות מבחינת ישראל, ואילו סימון קו הגבול באזור זה לפי קו 23 עדיף בהיבט ביטחוני על פני הותרת האזור במחלוקת.

בשל היתרונות הביטחוניים והמדיניים הרבים של עצם ההגעה להסכם, כפי שמפורטים בחוות הדעת של מערכת הביטחון ושל משרד החוץ - מאזן השיקולים המדיני-ביטחוני נטה להסכמה לקו 23 באזור זה.

- אזור 3 – אזור המים הכלכליים (קרי מקצה אזור 2 במים הטריטוריאליים ועד סוף המים הכלכליים) –

ההסכם קובע כי הקו שיופקד באזור 3 של המים הכלכליים יהיה בהתאם לקו 23. בדומה לאזור 2, תסכים ישראל להפקיד באו"ם את קו 23 כקו הגבול הצפוני שלה באזור 3.

השינוי שיתקיים באזור זה לעומת המצב הקיים נוגע להסכמת ישראל, לאור עמדות גורמי החוץ, הביטחון והאנרגיה, להגיע להסדר על היקף השטח לו ישראל טענה בעבר ביחס לאזור זה, לרבות הזכויות הכלכליות לכאורה בשטח ופוטנציאל הכנסות למדינה ככל שיתקיים. לצד זאת יודגש כי ישראל שומרת על הזכויות הכלכליות שלה במאגר מדרום לקו 23.

ב. קביעת סיום סכסוך:

הצדדים מסכימים כי ההסכם על קו הגבול הנ"ל, לרבות החלק הנוגע לשימור הסטאטוס קוו באזור 1, מהווה פתרון קבוע והוגן של הסכסוך הימי ביניהם. זהו סעיף בעל חשיבות רבה בראיית גורמי החוץ והביטחון, בהתאם לגימוקים המפורטים בחוות הדעת המקצועיות, שכן הוא קובע כי אין עוד מחלוקת ימית בין הצדדים.

ג. ההסדר ביחס לאופן ותנאי פיתוח המאגר:

לפי ההסכם, הצדדים מבינים כי קיים מאגר אשר היתכנותו המסחרית לא ידועה כיום, שקיים לפחות חלקית בבלוק 9 של לבנון, ולפחות חלקית בבלוק 72 של ישראל. כמו כן, לפי ההסכם, אשר נותן לישראל את חלקה הכלכלי במאגר, ייחתם הסכם בין ישראל למפעיל בלוק 9 ביחס לגובה השיפוי שיינתן לישראל בתמורה לזכויותיה, ולאחר מכן המאגר יפותח ע"י המפעיל עבור לבנון. במידת הצורך, למפעיל תינתן היכולת לבצע פעולות חקירה ופיתוח גם בצד הישראלי של הגבול, בכפוף למסגרת המשפטית הישראלית.

נכונות ישראל להתפשר בקו הגבול במים הכלכליים ובהסדרים ביחס לפיתוח המאגר מוצדקת לפי גורמי הביטחון, החוץ והאנרגיה בשל המשמעויות המדיניות, הביטחוניות והאנרגטיות המשמעויות הכרוכות בהגעה להסכם.

בהקשר זה יצוין כי לאורך כהונתן של מספר ממשלות שונות, ובהמשך להחלטת הקבינט האמורה משנת 2018, התקיימו סבבי מ"מ עם לבנון למציאת פשרה לקביעת חלוקה בין ישראל לבין לבנון ביחס למאגר שבמחלוקת וכן קביעת הגבול הימי באזור זה.

כמו כן, יצוין כי לפי משרד האנרגיה נכון להיום ישנו חוסר וודאות לגבי קיומו של גז בר הפקה במאגר ולגבי הכדאיות הכלכלית להפקת הגז, ככל שישנו, ולכן קשה מאוד להעריך, על בסיס המידע החלקי שקיים, את שווי המאגר וחלקה של ישראל בו.

בהסתכלות על כלל מאזן השיקולים והחלופות, הגעה לגבול מוסכם בנוסח המוצע מהווה שינוי חיובי במישור המדיני, הביטחוני והאנרגטי, לפי עמדת גורמי המקצוע במשרדי החוץ, הביטחון והאנרגיה, ועדיפה על פני הישגות עם קו שנמצא במחלוקת בין הצדדים ובהיעדר היכולת לפתח את המאגר חוצה גבול (וזאת בהתאם לחוות הדעת המקצועיות המסווגות המצורפות למסמך זה).

ד. התייחסות לאופן פיתוח מאגרים חוצי גבולות עתידיים:

בתרחיש של גילוי מאגר חוצה גבולות נוסף בעתיד, נקבע הסדר מוסכם בדבר כוונת הצדדים לפנות לארה"ב על מנת לתווך (to facilitate) ביניהם ביחס לחלוקת זכויות ופיתוח אפקטיבי של המאגר. מעבר לקביעת דרך להגעה להסכמה על חלוקת זכויות ופיתוח מאגרים עתידיים, יש בכך כדי לאפשר ממשק ושיח אפשרי בין המדינות גם בעתיד.

ה. יישוב מחלוקות ביחס לפרשנות ויישום ההסכם:

הצדדים מסכימים כי כל מחלוקת לגבי הפרשנות או יישום ההסכם תיפתר באמצעות שיח שיתווך (facilitated) על ידי ארה"ב. בכך יש למעשה סעיף חשוב המייצר ערוץ לשיח אפשרי במקרה של מחלוקת.

6. כאמור לעיל, ההסדרים שלעיל משקפים את ההצעה האחרונה שהועברה ע"י המתווך האמריקאי, וטרם ברור איך ייראה הנוסח הסופי של ההסכם.

ג. המסגרת הנורמטיבית

1. במסגרת סמכויותיה השיוריות, אמונה הממשלה על ניהול יחסי החוץ של מדינת ישראל ובתוך כך על כריתת הסכמים בין-לאומיים. במסגרת זאת, הופקדה הסמכות לחתימה על הסכמים בין-לאומיים בידי שר החוץ. בהמשך לכך, הסדירה הממשלה בסעיף 10 לתקנון עבודת הממשלה מנגנון לאשרור ואישור אמנות בין-לאומיות ונקבעו הנחיות היועצת

המשפטית לממשלה לגבי קידום, חתימה, אישור ואשרור הסכמים בין-לאומיים במסגרת עבודת הממשלה.

2. ביום 30.06.22 קיבלה מליאת הכנסת בקריאה שלישית את חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022. בהתאם לכך, הפכה הממשלה ה-36 הנוכחית לממשלה יוצאת, ולאחר הבחירות שייערכו ביום 1.11.2022 תהפוך הממשלה לממשלת מעבר.

3. ביום 30.6.22 העבירה היועצת המשפטית לממשלה למזכיר הממשלה מכתב בעניין קבלת החלטות על ידי הממשלה והשרים בתקופת בחירות (להלן – "מכתב היועצת"), המשקף את פסיקת בית המשפט העליון בדבר מעמדה וסמכויותיה של ממשלה יוצאת ובסייגים החלים על הפעלת סמכויות אלו על-ידי הממשלה וחבריה בתקופת בחירות. בהתאם לכך, הממשלה וחבריה מחויבים לנהוג באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בעניינם בתקופה זו, וקבלת החלטות בעת הזו מחייבת איזון בין חובת האיפוק בעשייה של הממשלה היוצאת לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית. זאת, על מנת שלא לכוול את ידי הממשלה הבאה לפעול בהתאם למדיניותה, וכן למנוע חשש מפני השפעת שיקולי התמודדות בבחירות על ההחלטות המנהליות אשר על הפרק.

4. עוד כאמור במכתב היועצת, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור, כאשר "ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהפך".

5. בנוסף לאמור במכתב היועצת, העוסק באופן כללי ביישום הלכת הריסון והאיפוק, ראוי לציין את פסיקת בית המשפט העליון אשר עסקה בפרט בקיומו של משא ומתן מדיני בתקופת הבחירות, כפי שיפורט להלן.

ד. שיקול הדעת של הממשלה ופיקוח הכנסת על פעילות הממשלה

1. כנזכר לעיל, בפסיקת בית המשפט נדונה אפשרות קיומו של משא ומתן מדיני על ידי הממשלה בתקופת בחירות. בפרט יש מקום לציין את ההלכה המנחה לעניין זה שנקבעה בג"ץ 5167/00 פרופ' וייס נגד ראש הממשלה (להלן: עניין וייס).

2. בפסק דין זה, בו נתקף עצם קיומו של משא ומתן אל מול הרשות הפלסטינית מתוך כוונה לקדם ולחתום על הסכם מדיני עוד קודם למועד הבחירות, דחה בית המשפט את

העתירה, בין היתר, תוך הסתמכות על מספר אדנים משמעותיים הקשורים בפיקוח מצד הכנסת וכן לסמכות ומרחב הסבירות של הממשלה:

3. ראשית, במסגרת בחינת האיזון בין שיקולי הריסון והאיפוק הדגיש בית המשפט את שיקול הדעת הרחב של הממשלה בענייני חוץ וביטחון וציין כי "ההכרעה בין הצורך באיפוק לבין הצורך לפעול רוויה כולה בשיקולי ביטחון ושלוש". שנית, הובהר כי הגורם המתאים לפיקוח על פעילות הממשלה במישור המדיני גם בתקופת הבחירות, היא הכנסת ולא בית המשפט (בית המשפט הדגיש את אפשרותה של הכנסת לקיים פיקוח זה גם בתקופת הבחירות); ושלישית, צוינה גם הצהרת היועץ המשפטי לממשלה דאז, אשר עמדה על כך שהסכם אשר יובא בתום המשא ומתן המדיני (שמשמעויותיו כמובן משמעותיות בהרבה מההסכם הנדון כאן) ממילא יהיה טעון אישור של הממשלה ושל הכנסת בהתאם לדין הפנימי.

4. לאור התפזרות הכנסת, יכולה לעלות טענה כי הפיקוח של הכנסת - המצויה בפגרה - על פעולות הממשלה, אינו מופעל הלכה למעשה - ולכן לא ניתן לבצע את הפיקוח. או לחילופין כי הנושא נדרש לבוא לפיקוח של הכנסת.

5. נושא זה זכה להתייחסות בעניין וייס, בו נקבע, בין היתר, כדלקמן:

"נטען בפנינו כי הכנסת אינה יכולה לפעול... אין בידינו לקבל עמדה זו. הכנסת החמש-עשרה ממשיכה לכהן. היא ממשיכה במלאכת החקיקה. היא יכולה להמשיך בביקורתה על פעולותיה של הממשלה היוצאת. בידיה הכלים הדרושים לכך... למותר לומר כי איננו נוקטים כל עמדה... באשר לכלים האחרים העומדים לרשות הכנסת... העיקרון הפרלמנטרי של פיקוח הכנסת על ראש-הממשלה ועל הממשלה ממשיך להתקיים... בידי הכנסת סמכות רחבה של פיקוח על ראש-הממשלה וממשלתו. נמצא, כי בידיה היכולת, אם תמצא לנכון (ובכך אין אנו מביעים כל עמדה), להחליט אם פעולותיהם של ראש-הממשלה המתפטר ושל חברי ממשלתו מתאימות הן לתכליתה ולמקור סמכותה של ממשלה יוצאת."

6. בהתאם לכך, לכנסת, כפי שנקבע בעניין וייס - הגם שנמצאת בפגרה בחירות - סמכות לבצע פיקוח פרלמנטרי על פעילות הממשלה, כפי שתמצא לנכון, ובידיה כלים שונים לבצע זאת.

7. כמו כן, ומבלי לגרוע מחשיבות ההסכם הנדון, ההסכם אשר נדון בעניין וייס היה בעל השלכות והיקף רחבים בהרבה מהמקרה שלפנינו, ואף לכך עשויה להיות משמעות לעניין היבטי הבחירות בכלל, ומידת הפיקוח הנדרשת מצד הכנסת בפרט.

8. בהמשך לאמור, ככל שיתגבש ההסכם, להבנתנו בכוונת הממשלה בעת הזו לפעול בהתאם להוראות תקנון עבודת הממשלה בנוגע לחתימה על הסכמים בין-לאומיים תוך התייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה.

9. להשלמת התמונה בעניין זה, נעיר כי ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת קיבלה שני עדכונים במהלך תקופת הבחירות על ההסכם המתגבש עם לבנון (במסגרת הדיונים השוטפים שהוועדה מקיימת לקבלת עדכונים ביטחוניים).

ה. יישום אמות המידה לתקופת בחירות ביחס להסכם שבנדון

על רקע האמור לעיל, להלן התייחסותנו המפורטת ביחס לשיקולים שהותוו, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון במכתב המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (בין-לאומי) בעניין חתימה ואשרור הסכמים בין-לאומיים בתקופת בחירות ובמכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי) בעניין היערכות משפטית לתקופת הבחירות לכנסת ה-25, לצורך קבלת החלטה בנושא הנדון בעת הזו:

1. כורח ודחיפות אובייקטיביים בקידום ההסכם בעיתוי הנוכחי:

בהתאם לעמדותיהם המקצועיות של המטה לביטחון לאומי, משרד הביטחון ומשרד החוץ, קיימת דחיפות וחיוניות רבה מבחינה מדינית, ביטחונית ואסטרטגית להגעה להסכם עם לבנון ביחס לשטח הימי שבמחלוקת בעיתוי הנוכחי, ודחיית ההסכם לאחר הבחירות תפחית משמעותית מאוד את הסיכויים לחתימה:

א. לעניין הדחיפות והחיוניות הביטחונית - לפי עמדת מערכת הביטחון, ההסכם המתגבש, בנוסחו הנוכחי, תורם תרומה משמעותית לאינטרסים הביטחוניים של ישראל. כמו כן, העת הנוכחית מציגה שילוב נסיבות ייחודי וחלון זמנים מצומצם המייצר דחיפות ונחיצות לסיכום המר"מ על הגבול הימי בטווח הזמן הקרוב וללא דיחוי, בהתאם לנימוקים המפורטים בחוות הדעת הביטחונית, אשר גם יאפשר לממש אינטרסים ביטחוניים-מדיניים ואסטרטגיים חיוניים של מדינת ישראל. לפי עמדת מערכת הביטחון, דחיה להגעה על הסכם עד לאחר הבחירות עלולה להפחית משמעותית את הסיכויים להגעה להסכם.

(מצ"ב עמדת מערכת הביטחון המסווגת).

ב. לעניין הדחיפות והחיוניות המדינית - לפי עמדת משרד החוץ, לאור האינטרסים המדיניים המשמעותיים לקביעת הגבול הימי עם לבנון, וכן על רקע חלון ההזדמנות שנוצר לקידום ההסכם מול לבנון, קיימת גם דחיפות מדינית לפעול במהירות לחתימה על הסכם בעיתוי הנוכחי, גם בעת הזו של תקופת בחירות, וכל דחיה לאחר הבחירות תצמצם משמעותית את הסיכויים לכך שישראל ולבנון יוכלו לחתום על הסכם.

(מצ"ב עמדת משרד החוץ המסווגת).

יצוין כי עמדות משרד הביטחון ומשרד החוץ מקובלות על היועץ לביטחון לאומי וראש המל"ל.

ג. בנוסף לאינטרסים הביטחוניים והמדיניים קיימים גם אינטרסים כלכליים ואינטרסים בתחום משק האנרגיה, אשר הסכמות אליהן יגיעו הצדדים, עשויות לסייע במימוש:

על-פי העמדה שהעביר משרד האנרגיה, מדינת ישראל הכריזה באחרונה על כוונתה לצאת להליך תחרותי רביעי, שמטרתו הענקת רישיונות לחיפוש ופיתוח מאגרי גז טבעי במים הכלכליים והטריטוריאליים של המדינה. השטחים אשר בהם מבוקש לבצע את החיפושים, מחולקים ל"בלוקים". נכון לעכשיו, לאורך קו הגבול הימי הצפוני של המדינה, מצויים 5 בלוקים (בלוקים מספר 4,7,8,15 ו-16) בנוסף לבלוק 72 העולה במסגרת הדיונים מול לבנון.

לפי משרד האנרגיה, הגעה להסכמות מול לבנון בהקדם, ובפרט לפני היציאה לפרסום ההליך התחרותי הרביעי, תייצר ודאות ותאפשר למשרד האנרגיה להגדיל את היצע הבלוקים אשר לגביהם יוצע לקבל רישיון חיפוש, וחלק מבלוקים אלו ישווקו לראשונה במסגרת ההליך התחרותי הקרוב. ככל שיוגשו הצעות מתאימות ביחס לבלוקים אלו - אשר אינם רחוקים משדה כריש - ייתכן שניתן יהיה למצוא מאגרי גז נוספים, וממילא לחזק את יציבותה האנרגטית של מדינת ישראל ולאפשר את הגדלת היקפי היצוא של ישראל, לרבות ייצוא לאירופה, המשוועת למקורות גז טבעי.

לפי משרד האנרגיה, המחלוקת סביב הגבול הימי, יחד עם מצבה האנרגטי הרעוע של לבנון, יצרו מצג של חיכוך סביב אסדות הגז של ישראל בים התיכון. כמו כן, לפי משרד האנרגיה, מציאות של חיכוך כאמור, או מציאות שנדמית ככזו, עלולה להרתיע

חברות בין-לאומיות מלהצטרף לניסיונות חיפוש גז באזור אגן הים התיכון בכלל, ובמים הישראליים בפרט, במסגרת ההליכים התחרותיים שמפרסם משרד האנרגיה. השגת הסכמות מול לבנון בעניין זה, עשויה לייצר רגיעה ולהגדיל את היצע החברות הבין-לאומיות השוקלות להתמודד בהליך התחרותי המתוכנן בישראל, וממילא להגביר את הסיכוי למציאת מאגרי גז נוספים.

לדעת משרד האנרגיה, רגיעה כאמור, תעודד גם את חברת אנרג'אן לבצע קידוחי חיפוש נוספים בשטח בו היא מחזיקה רישיון חיפוש בסמוך לאסדת ההפקה הצפה של מאגר כריש, אשר ככל שיימצא בו גז נוסף, הוא בעל פוטנציאל חיבור טכני וכלכלי, לאסדת כריש.

לבסוף, ולפי גורמי המקצוע במשרד האנרגיה, הערכת שווי המאגר חוצה הגבולות, בוצעה בתנאי אי וודאות מספקת, הואיל וכיום גודל המאגר אינו ידוע, ותוכנית ההפקה אינה ברורה. נכון לעכשיו, חוסר ההסכמות מונע את היכולת לאמוד ברמה מקצועית את גודל המאגר, ולהגיע לקבלת החלטה בנוגע להליכי הפיתוח שלו. לדברי משרד האנרגיה, הסדר ביחס לקו הגבול הימי, יאפשר לקדם את פיתוח המאגר, על היתרונות הכלכליים הטמונים בכך, לישראל וללבנון.

לכך יש להוסיף, שהגעה לסיכום ביחס לקו הגבול הימי עם לבנון, תשתלב ברצון של משרד האנרגיה להמשיך לחפש גז באזור הסמוך לקו הגבול. על רקע משבר האנרגיה באירופה, משרד האנרגיה מייחס חשיבות רבה לנושא זה.

יש לציין להשלמת התמונה כי ברקע הדברים ישנו הליך משפטי המתנהל בבג"צ סביב בלוק 72. ביום 7.4.20 הגישו נובל אנרגי מדיטרניאן בע"מ ודלק קידוחים שותפות מוגבלת, עתירה נגד שר האנרגיה והממונה על ענייני הנפט, בגין החלטת השר לדחות ערעור שהוגש על החלטתו של הממונה שלא להאריך את רישיון "אלון D" בו החזיקו העותרות, ולא להעניק לעותרות רישיון חדש במקומו, ללא הליך תחרותי.

שטח רישיון אלון D חופף במידה רבה את שטח בלוק 72. הוא הוענק לעותרות ביום 1.3.2009 ביחס לשטח החופף בלוק 72, ותוקפו פג בחודש יוני 2020.

יצוין, כי יחד עם העתירה הגישו העותרות לבית המשפט בקשה למתן צו ביניים, שימנע את פקיעת תוקפו של הרישיון, ולחלופין יאסור על משרד האנרגיה לפתוח בהליך תחרותי למתן רישיון חדש, על שטח רישיון אלון D, או חלק ממנו. בקשה זו נדחתה על ידי בית המשפט.

ביוני 2020 פרסם משרד האנרגיה הליך תחרותי חדש למתן רישיון בבלוק 72. המועד האחרון להגשת הצעות בהליך זה נקבע לחודש ספטמבר 2020, והוגשו בו שתי הצעות. משרד האנרגיה לא הכריז על זוכה בהליך התחרותי האמור, ובשלב זה העתירה שהוגשה תלויה ועומדת, נוכח בקשת המדינה לדחות את מועד הדיון בבקשה, עד להתבהרות התמונה ביחס למגעים מול לבנון.

כמו כן, מצ"ב עמדות משרד האנרגיה והמטה לביטחון לאומי **המסווגות המפרטות את הנימוקים לחשיבות להפקת גז ממאגר כריש.**

לסיכום חלק זה בדבר הדחיפות והחשיבות להגעה להסכם –

בהתאם לעמדות גורמי הביטחון, החוץ והאנרגיה, חתימה על ההסכם תאפשר מימוש של אינטרסים ביטחוניים, מדיניים ואסטרטגיים חיוניים למדינת ישראל, לצד השגת יתרונות כלכליים ואנרגטיים. כמו כן, לפי עמדות משרד הביטחון ומשרד החוץ, קיימת דחיפות ביטחונית ומדינית לחתימה על ההסכם בעת הזו. יודגש כי עמדת כלל הגורמים הינה דחיה להגעה על הסכם עד לאחר הבחירות עלולה להפחית משמעותית את הסיכויים להגעה להסכם, על כל המשתמע מכך (כמפורט בחוות הדעת החסויות).

2. ההסכמות המתגבשות הן תוצר של עבודת מטה מקצועית, שהתחילה טרם תקופת הבחירות ומבשילה עתה

כפי שצוין לעיל, עוד בשנת 2011 התקבלה החלטה מס' 3452 של הממשלה בעניין קו התיחום הימי הצפוני של מימי החופין והאזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל בים התיכון, ובהתאם להחלטה זו, הפקידה ישראל קו תיחום באו"ם, ובכך נוצר שטח המחלוקת בין ישראל ללבנון.

מאז 2011 ממשלות ישראל פעלו מול הממשל האמריקאי בניסיון למצוא פתרון למחלוקת הימית. במסגרת זו, היו מספר שליחים מטעם מחלקת המדינה האמריקאית שקיימו מגעים מול ישראל ולבנון וקידמו עבודה לגיבוש עקרונות מוסכמים, הכוללים חלוקה של המאגר בין ישראל לבין לבנון והסדרת הגבול הימי בין הצדדים.

במסגרת זו, הוצעה בשנת 2012 הצעה מטעם השליח האמריקאי פרדריק הוף המכונה "קו הוף". יצוין שגם במסגרת מתווה זה ניהלה ישראל מו"מ על חלוקת המאגר בין ישראל לבין לבנון וקביעת הגבול הימי בין הצדדים.

כאמור, בשנת 2018 התקבלה החלטת קבינט מדיני-ביטחוני אשר הסמיכה את שר האנרגיה לנהל מו"מ (בתיאום עם צוות בין משרדי המורכב מנציגי משרד החוץ, משרד הביטחון/צה"ל, משרד האנרגיה, משרד המשפטים והמטה לביטחון לאומי) לשם הסדרת הסוגיות הכלכליות הנוגעות לשטח הימי שבמחלוקת וכן להביא הסכמות אלו, ככל שיושגו, לאישור הממשלה או לקבינט המדיני-ביטחוני, לפי העניין. מאז, ובהמשך להחלטת הקבינט האמורה, התקיימו דיונים רבים בראשות הדרג המדיני, ובאמצעות ארה"ב נוהלו מגעים מול לבנון לחלוקת המאגר ולקביעת הגבול הימי בין הצדדים.

כאמור, בשנת 2020 החל כאמור לעיל לראשונה מו"מ ישיר בין הצדדים בתיווך אמריקאי בנושא קביעת הגבול הימי ביניהן. במסגרת זו התקיימו כ-5 סבבי מו"מ בבסיס יוניפי"ל שבנאקורה, ומאז מינויו של שליח האנרגיה האמריקאי עמוס הוכשטיין אינטנסיביות המו"מ התעצמה באופן משמעותי והוא "דילג" במשך מספר חודשים בין הצדדים במטרה להגיע להסכמות.

בשנה החולפת, ומאז כהונת הממשלה ה-36, התקיימו מספר דיונים בראשות ראש הממשלה (הנוכחי והקודם) במטרה לתקף את העמדות והאינטרסים הישראליים.

כאמור לעיל, הליכי המו"מ בנושא קו הגבול הימי עם לבנון נמשכו לאורך השנים, מדיניות המו"מ ועקרונותיו סוכמו על ידי הדרג המדיני בממשלות קודמות, כאשר לכל אורך התקופה התנהלו ההליכים על ידי צוות מקצועי, הכולל נציגים מכל הגופים הרלוונטיים: משרד האנרגיה, משרד החוץ, המטה לביטחון לאומי, משרד המשפטים וצה"ל.

3. אין בהסכם משום שינוי בסדרי העדיפויות של הפעילות הממשלתית

אין בפעולה הממשלתית משום שינוי משמעותי בסדרי העדיפות של הפעילות הממשלתית בתחום התקציבי.

4. אין בהסכם משום הטבה או תועלת לציבור הבוחרים

ההסכם אינו מיטיב עם ציבור בוחרים מסוים, והוא מונע, כאמור, משיקולים מדיניים, ביטחוניים וכלכליים מובהקים. משכך, גם בהקשר זה פוחת במידת מה החשש מפני השפעתם של שיקולי התמודדות בבחירות.

5. כבילת שיקול הדעת וקביעת עובדות מוגמרות

כאמור לעיל מדובר בהסכם בין-לאומי המחייב את מדינת ישראל, והינו בעל חשיבות מדינית וביטחונית משמעותית. אמנם, ייתכנו שינויים או הסכמות עתידיות ביחס להסכם בין-לאומי זה, אך אלה כרוכים בהגעה להסכמה עם לבנון. ככלל הסכמים ניתנים לביטול אך במקרה זה, לאור מעורבות ארצות הברית וההסכמים הכלכליים שעתידים להיחתם עם הגורם שיפתח במאגר, הדבר יהיה כרוך בהשלכות משמעותיות, לרבות במישור המדיני וייתכן גם במישור הכלכלי.

6. היעדר קונצנזוס ציבורי

למיטב הבנתנו, מתקיימת מחלוקת ציבורית בנוגע להסכם, הן לגבי מהותו והן לגבי היבטים הנוגעים להליך אישור ההסכם, והחלו להתפרסם דיווחים תקשורתיים רבים המצביעים על התפתחות של שיח ציבורי-פוליטי סביב תוכן ההסכם, שייתכן ויתעצם במהלך התקופה הקרובה, ככל שהנושא יגיע לכדי סיכום.

בעניין המחלוקת הנוגעת להליכי אישור ההסכם - התקבלו פניות מצד חברי כנסת ועמותות שונות וכן הוגשו עתירות לבית המשפט המעלות טענות שונות נגד ההסכם. עיקרי הטענות נוגעות לחובה להכפיף את החתימה על ההסכם לחוק-יסוד: משאל עם; הצורך להביא את ההסכם לאישור הכנסת ולממשלה (במקום לקבינט המדיני-ביטחוני) ומגבלות האיפוק והריסון שמונעות חתימה על ההסכם בתקופת בחירות.

ו. סיכום

1. השיקולים הנגזרים מהלכת הריסון והאיפוק המחייבת את הממשלה, כממשלה יוצאת, ובפרט מידת כבילת שיקול דעתה של הממשלה הבאה, אכן מעלים קושי משפטי שיש להתייחס אליו. לצד זאת, נזכיר כי בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון לפיה "ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהפך".
2. לפי עמדות גורמי הביטחון, החוץ והאנרגיה, קיימים אינטרסים מדיניים וביטחוניים משמעותיים מאד, לצד יתרונות כלכליים ואנרגטיים, וכן קיימת דחיפות מדינית-ביטחונית וצורך ציבורי חיוני בהגעה להסכם ביחס לשטח הימי שבמחלוקת.
3. בהתאם לכך, ועל בסיס עמדות משרד הביטחון ומשרד החוץ, המקובלות על היועץ לביטחון לאומי וראש המל"ל, לטעמנו אין מניעה משפטית לקבוע כי מידת החיוניות בפעולה השלטונית בנושא זה גוברת בנסיבות הקיימות על שיקולי הריסון והאיפוק

המחייבים כאמור את הממשלה היוצאת ובפרט, על מידת כבילת ההסכם את שיקול הדעת של הממשלה הבאה וקיומה של מחלוקת ציבורית בנושא.

4. בהקשר זה יצוין, כי כפי שנקבע בפסיקה, לממשלה ככלל, עומד מתחם סבירות רחב בענייני ביטחון ויחסי חוץ - ולטעמנו, ההחלטה להגעה להסכמות בעניין השטח הימי שבמחלוקת, לאור הנסיבות שתוארו לעיל ועמדות גורמי הביטחון והחוץ, נוגעת לנושא אשר "רווי כולר" בשיקולי ביטחון ויחסי חוץ. לפיכך, בהתאם לאיזון אשר הוצג לעיל, קבלת ההחלטה בתקופת הבחירות אינה חורגת ממתחם סבירות רחב זה.

5. יצוין עוד כי לכנסת ישראל - הגם שהיא נמצאת בפגרת בחירות - סמכות לבצע פיקוח פרלמנטרי על פעילות הממשלה, ולהבנתנו בכוונת הממשלה לפעול בהתאם לסעיף 10 לתקנון עבודת הממשלה ה-36 בעניין אישור הסכמים בין-לאומיים, תוך התייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה.

6. לאור כל האמור, באיזון שבין מידת החיוניות והדחיפות, כפי שהוצגו על-ידי גורמי החוץ, הביטחון והאנרגיה בחתימת ההסכם בעת הזו, לבין עוצמת כבילת שיקול הדעת והיעדר הקונצנזוס הציבורי בנושא, עמדתנו הינה שלא קמה מניעה משפטית לקבלת החלטה בנושא זה. זאת, בין היתר, בשים לב לשיקול דעתה הרחב של הממשלה בענייני חוץ וביטחון ובקיומו של פיקוח פרלמנטרי אשר מסייע בהבטחת האיזון בין שיקולי העשייה לשיקולי הריסון בהקשר המדיני.

7. יצוין כי חוות הדעת הנ"ל הינה על דעתו של היועץ המשפטי של משרד החוץ.

עמית הוימן, עו"ד

אדם וולפסון, עו"ד

מנהל מחלקת משפט בין-לאומי במשרד החוץ

ממונה (יועץ משפטי), המטה לביטחון לאומי

העתק:

היועץ המשפטי של משרד החוץ

היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה

היועצת המשפטית של משרד האנרגיה

היועץ המשפטי למערכת הביטחון

הפרקליטה הצבאית הראשית



יום ראשון ז' תשרי תשפ"ג
02 אוקטובר 2022
נפט_764_2022

הנדון: חוות דעת לענין היתרונות האנרגטיים הצפויים למדינת ישראל מהגעה להסכמות ביחס לגבולה הימי הצפוני

בעשור האחרון התקיימו מספר נסיונות להגעה להסכמות בנוגע למחלוקת היכן עובר קו הגבול הימי הצפוני של ישראל. נסיונות אלו, שכללו גם בעבר מאמצי תיווך אמריקאים לא נשאו פרי והשאירו את הצדדים במחלוקת ללא התקדמות היכולה להוביל לשיפור המצב האנרגטי והכלכלי בישראל ואף בלבנון.

במהלך השנתיים האחרונות מאז החל המשא ומתן הישיר בנאקורה ובהמשך, דרך המתווך האמריקאי שמונה על ידי הנשיא ביידן, מקדם משרד האנרגיה יחד עם שותפיו במשרדי רה"מ, החוץ, הביטחון והמשפטים מהלך להגעה להסכמות בנוגע לקו הגבול. צוותי העבודה בדעה כי למדינת ישראל ינבעו תועלות רבות ממצאות חדשה זו. במסמך זה אתמקד ביתרונות למשק האנרגיה, שהינם חלק ממכלול רחב, של יתרונות ביטחוניים, כלכליים, ומדיניים.

לסיום המו"מ בעת הקרובה ובמיוחד להגעה להבנות לגבי מיקומו המסכם של קו הגבול הימי במים הטריטוריאליים ובמים הכלכליים של ישראל יתרונות אנרגטיים בהיבטים הבאים:

א. מדינת ישראל הכריזה באחרונה על כוונתה לצאת ל"הליך תחרותי רביעי" המיועד לקבלת הצעות לצורך חיפוש ופיתוח מאגרים של גז במים הכלכליים והטריטוריאליים. המים הכלכליים והטריטוריאליים מחולקים לבלוקים הכוללים אפשרות הן לחיפוש והן להפקה, נכון לעכשיו לאורך קו הגבול הצפוני למדינת ישראל 5 בלוקים (4,7,8,15,16) וזאת בנוסף לבלוק 72 הנמצא בבסיס הדיונים אל מול הלבנונים. לאור המשא והמתן ביחס לקו, נמנעה המדינה דה פקטו לקדם את היכולת לחפש ולהפיק בבלוקים ימיים אלו. הגעה להסכמות בהקדם, ובוודאי שלפני היציאה להליך התחרותי הרביעי, תאפשר להגדיל את היצע הבלוקים אשר יופצו במסגרת ההליך התחרותי לקבלת הצעות. חלק מבלוקים אלו יוצעו לראשונה לשיווק במסגרת ההליך הצפוי, דבר שלא נעשה עד כה. ככל שיוגשו הצעות מתאימות עבור בלוקים אלו (אשר אינם רחוקים מהגילויים שנמצאו בקידוח כריש) ניתן לחפש ואולי אף למצוא מקורת אנרגיה נוספים הנדרשים לעתידה של מדינת ישראל ויכולים לסייע גם להיקפי היצוא ולהצלחת ישראל לסייע לאירופה המשוועת למקורות גז טבעי.

ב. המציאות של מחלוקת על הגבול הימי, ביחד עם מצבה האנרגטי הרעוע של לבנון, יצרו מצג של חיכוך סביב מקורות האנרגיה של ישראל. מצג זה הינו מציאות העלולה לגרום לחברות בינ"ל בתחום האנרגיה, להירתע מלהצטרף לניסיונות החיפוש באזור אגן הים התיכון בכלל ובמים הישראליים בפרט בשל מציאות חיכוכית או שנדמת ככזו. לאור האמור, השגת הסכמות בזמן הקרוב תייצר רגיעה ותגדיל את פוטנציאל החברות השוקלות להתמודד בהליך התחרותי המתוכנן בישראל.

ג. חברת אנרגיאן עורכת בשנה האחרונה קידוחי חיפוש בנקודות נוספות הנמצאות ברישיונה, ובשל שטחו יכולה לבצע עוד קידוחים אותם טרם תכננה. פיתוח קידוחים נוספים של חברת אנרגיאן או של גורמים שלישיים ככל שיקבלו רישיונות הינם בעלי פוטנציאל חיבור כלכלי וטכני לאסדת ההפקה הצפה של אנרגיאן (אסדת כריש). קידום מערכות החיבור הללו יהיו קשים ליישום ככל שהאזור ימשיך להיות אזור במחלוקת. לאור האמור הגעה להסכמות תסיר חששות אלו ותאפשר לחברות ההפקה השונות הן פיתוח והן חיבור צנרת תת ימית תחת תחושת וודאות ורגיעה משמעותית. מציאות זו תתרום גם היא לפתוח מקורת האנרגיה של ישראל.

רח' בנק ישראל 7, ת.ד. 36148 ירושלים, 9136002 טל': 074-7681569/545

כתובתנו באינטרנט: www.energy.gov.il



ד. בהקשר זה יצוין כי חברת אנרג'יאן מתקדמת עם פיתוח מאגר הגז כריש, שדה בעל חשיבות רבה באספקת גז טבעי בישראל, השדה נחוץ לצרכי אספקה שוטפת למספר לקוחות משמעותיים במשק האנרגיה הישראלי וכן לשם יצירת תחרות במשק ובין השאר ההפקה מהמאגר תאפשר את קיומם המלא של הסכמי היצוא של ישראל. מאגר כריש עצמו מצוי מחוץ לאזור המחלוקת ואינו קשור למשא ומתן. עם זאת, ממשלת לבנון וארגון חיזבאללה מנסים לייצר זיקה בין המשך פיתוח המאגר לבין המשא ומתן על קו הגבול הימי, על כל המשתמע מכך.

ה. הערכת אפשרויות הפיתוח של מאגר "צידון" המצוי משני עברי הקו הימי בוצעה בתנאי אי וודאות גבוהים (גודל המאגר אינו ידוע, תוכנית ההפקה אינה ברורה), נכון לעכשיו אי ההסכמות מובילות לחוסר יכולת לאמוד בצורה מקצועית את גודלו וחוסר יכולת להגיע לקבלת החלטה לגבי תהליכי הפיתוח שלו. הסדר של קו הגבול הימי הינו הבסיס הקריטי לפעולות נוספות אותן יש לבצע בהיבטים המקצועיים ביחס למאגר. פעולות אלו יאפשרו להתקדם בפיתוח של המאגר, על היתרונות הכלכליים הטמונים בכך לישראל וללבנון.

בדרכה

חן בר-עסף
מ"מ הממונה על ענייני הנפט

העתיקים :

מר ליאור שילת- מנכל משרד האנרגיה

מר אלעד גולן- מנהל תחום רגולציה נפט

עו"ד יאיר אריאלי- הלשכה המשפטית משרד האנרגיה

נספח 7

החלטת ממשלה 3452

עמ' 112

החלטות ממשלה
קביעת קו התיחום הימי הצפוני של מימי החופין והאזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל בים התיכון

מספר החלטה: 3452

יחידה: מזכירות הממשלה
ממשלה: הממשלה ה-32, בנימין נתניהו
תאריך פרסום: 10.07.2011

החלטה מס. 3452 של הממשלה מיום 10.07.2011.

נושא ההחלטה:

קביעת קו התיחום הימי הצפוני של מימי החופין והאזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל בים התיכון

מחליטים:

א. כי קו התיחום הימי הצפוני של מימי החופין ושל האזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל בים התיכון נקבע בהתאם לרשימת הקואורדינטות הגיאוגרפיות (בדאטום WGS84) שלהלן:

נקודה	קו רוחב	קו אורך
31	39.5° 5' 33" מעלות	13° 6' 35" מעלות
32	23° 6' 33" מעלות	10° 4' 35" מעלות
33	39° 6' 33" מעלות	3° 3' 35" מעלות
34	33.5° 10' 33" מעלות	11° 53' 34" מעלות
35	9° 13' 33" מעלות	38° 46' 34" מעלות
1	40° 38' 33" מעלות	40° 53' 33" מעלות

ב. למסור הודעה לאו"ם בערוצים המקובלים על החלטה זו.

ג. לייפות את כוחו של שר החוץ בכל הנוגע לביצוע החלטה זו.

הנוסח המחייב של החלטות הממשלה הינו הנוסח השמור במזכירות הממשלה.
הנוסח המחייב של הצעות חוק ודברי חקיקה הנזכרים בהחלטות הינו הנוסח המתפרסם ברשומות.

החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

דף זה עודכן לאחרונה בתאריך 18.09.2017

נספח 8

דיווח חדשות 13 מיום 28.10.20

עמ' 114

לבנון תובעת מישראל בעלות על שדה הגז כריש

מפקד צבא לבנון הורה על דרישה מפתיעה מישראל – כמעט 1,500 קמ"ר נוספים מהמים הכלכליים של המדינה • הסיבה: הגבול צריך להיקבע על פי זה שסומן בין בריטניה וצרפת ב-1923 • משמעות הדרישה הלבנונית היא תביעת בעלות על שדה הגז כריש, ובלוק 72 בו תכננה ישראל להתיר קידוחים • תגובתה של המשלחת הישראלית: לא יתנהל משא ומתן דרומית לאזור המחלוקת

אחוד יערי | ירון שניידר | N12 | פורסם 28/10/20 21:52



חיפוש

מיוחד

עוד

mako

תוכניות

כלכלה

בעולם

ביטחוני

פוליטי

בחירות 2022

כל החדשות



לבנון דורשת בעלות על שדה הגז כריש. בתמונה: אסדת תמר | צילום: פלאש 90 משה שי, חדשות

לבנון מפתיעה את ישראל ותובעת שטח ימי של 1,460 קמ"ר נוספים מהמים הכלכליים של ישראל, בנוסף ל-860 הקמ"ר שעליהם החל הדיון בשיחות לסימון הגבול הימי בנקורה. השינוי הדרמטי בעמדת לבנון בשיחות שנערכו היום (שלישי) נובע מהוראת מפקד צבא לבנון, גנרל ג'וזף עון. ל-N12 נודע כי מהמשלחת הישראלית הגיבו באופן חד וברור כי לא יתנהל משא ומתן דרומית לאזור המחלוקת.

לעדכונים נוספים ושליחת הסיפורים שלכם - היכנסו לעמוד הפייסבוק של החדשות

לפי הטענה החדשה שהעלו עכשיו הלבנונים, צריך הגבול הימי להיקבע על פי הגבול שסומן בין בריטניה וצרפת בשנות המנדט ב-1923. הלבנונים טוענים כי לאי הסלעי הקטן תכלת, שאורכו 70 מטרים ורוחבו 40 מטרים, אין משמעות לגבי תוואי הגבול הימי כפי שטוענת ישראל - הואיל והוא אינו מיושב כלל.

נספח 9

דיווח וואלה דצמבר 2020

עמ' 117

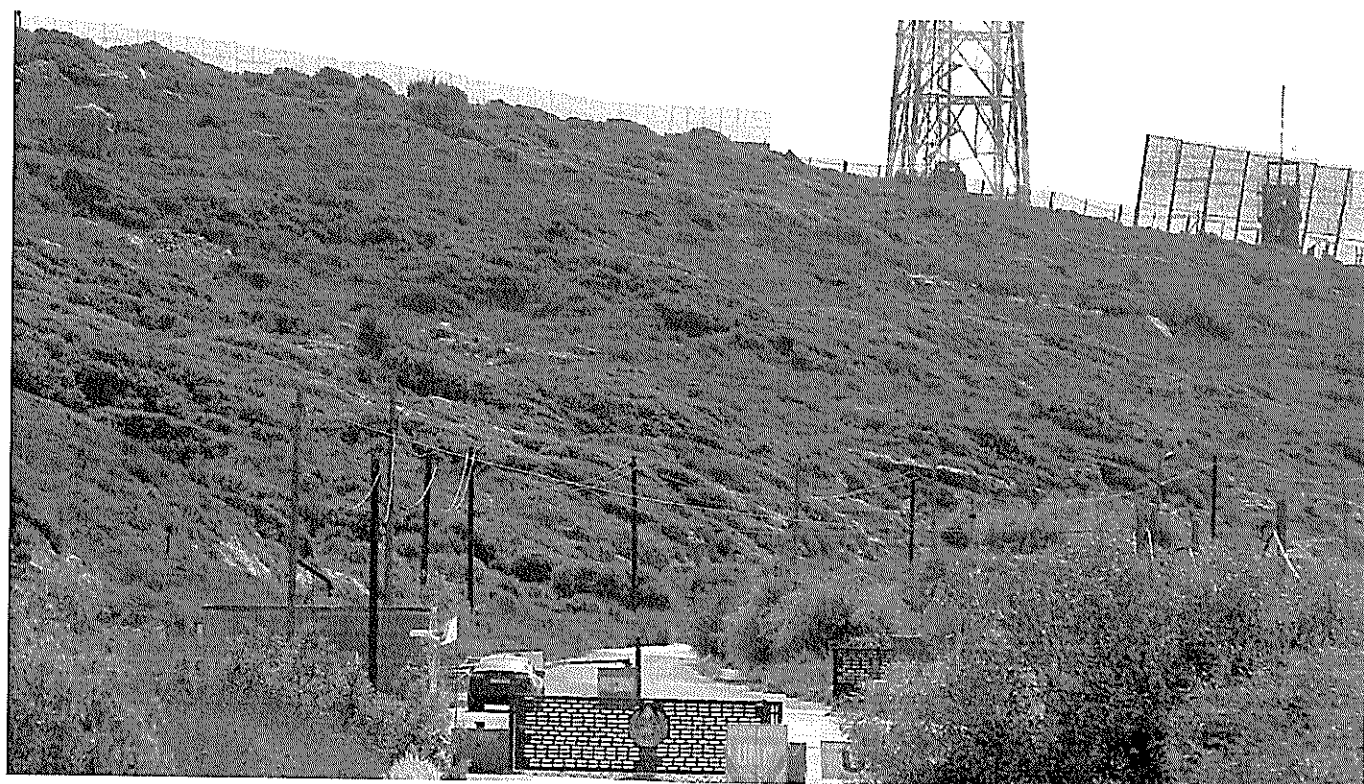
המו"מ על הגבול הימי עם לבנון תקוע, והצדדים רבים על מפה מלפני מאה שנה

פגישת מו"מ אחת סוערת, ויכוחים על סלעים בראש הנקרה והתנצחויות על אי זעיר מול חוף אכזיב. אחרי חודשיים של שיחות בתיווך אמריקני הצדדים רק מקשיחים עמדות. שטייניץ: "מצד אחד אין התקדמות, מנגד הצדדים רוצים להמשיך לדבר"

ברק רביד / 25/11/2020



האזינו לכתבה 3 דקות



בוודא: המשלחת הישראלית עוברת את גבול לבנון (צילום: רויטרס, עריכה: ניר חן)

אחרי ארבע פגישות בבסיס האו"ם בנאקורה עם המתווך האמריקני, השיחות בין ישראל ללבנון על סימון הגבול הימי תקועות. לפי בכירים ישראלים המעורים בנושא, שני הצדדים מתווכחים על מיקום הסלע ממנו צריך להתחיל ולשרטט את קו הגבול.

זו הפעם הראשונה זה 30 שנה שישראל ולבנון מנהלות מו"מ ישיר. הצדדים מנסים לפתור את המחלוקת סביב חיפושי הגז הטבעי במזרח הים התיכון. הפוטנציאל הכלכלי של מאגרי הגז הללו יכול להגיע לרווחים של עשרות מיליארדי דולרים.

יותר מאי פעם, ובתוכו חלק ממאגרי הגז שישראל כבר התחילה לפתח. ישראל דחתה את הדרישה הלבנונית והגיבה עם הקשחת עמדות והצגת מפה משלה, שכללה דרישה לקו גבול צפוני יותר שנכנס אל תוך המים הכלכליים של לבנון.

עוד בוואלה!

- ◀ נסראללה: שרטוט הגבולות הימיים לא יוביל לנורמליזציה עם ישראל
- ◀ נפתחו השיחות בנושא הגבול הימי בין ישראל ללבנון, המו"מ יימשך
- ◀ ישראל ללבנון: אם תהיו מעשיים, ניתן להגיע להסכם על הגבול הימי בתוך שבועות
- ◀ הלוואה בתנאים טובים יותר מהבנק: קבלו עד 100,000 ש"ח לכל מטרה (תוכן מקודם)



השיחות תקועות. בסיס האו"ם בנאקורה (צילום: רויטרס)

הפגישה התלהטה והסתיימה בטונים צורמים ביותר. בכירים ישראלים מציינים כי בפגישה השלישית והרביעית העניינים נרגעו והאווירה השתפרה, אולם הצדדים לא התגמשו בעמדותיהם.

כך למשל, הלבנונים טענו כי איים קטנים מול חוף אכזיב לא צריכים להילקח בחשבון ולהשפיע על סימון הגבול הימי. הלבנונים הופתעו כשצוות המו"מ הישראלי הראה להם כי לפני כמה שנים הם דרשו שאיים דומים בצפון לבנון יילקחו בחשבון וישפיעו על שרטוט קו הגבול הימי בין לבנון לסוריה.

נספח 10

דיווח וואלה 29.4.21

עמ' 120

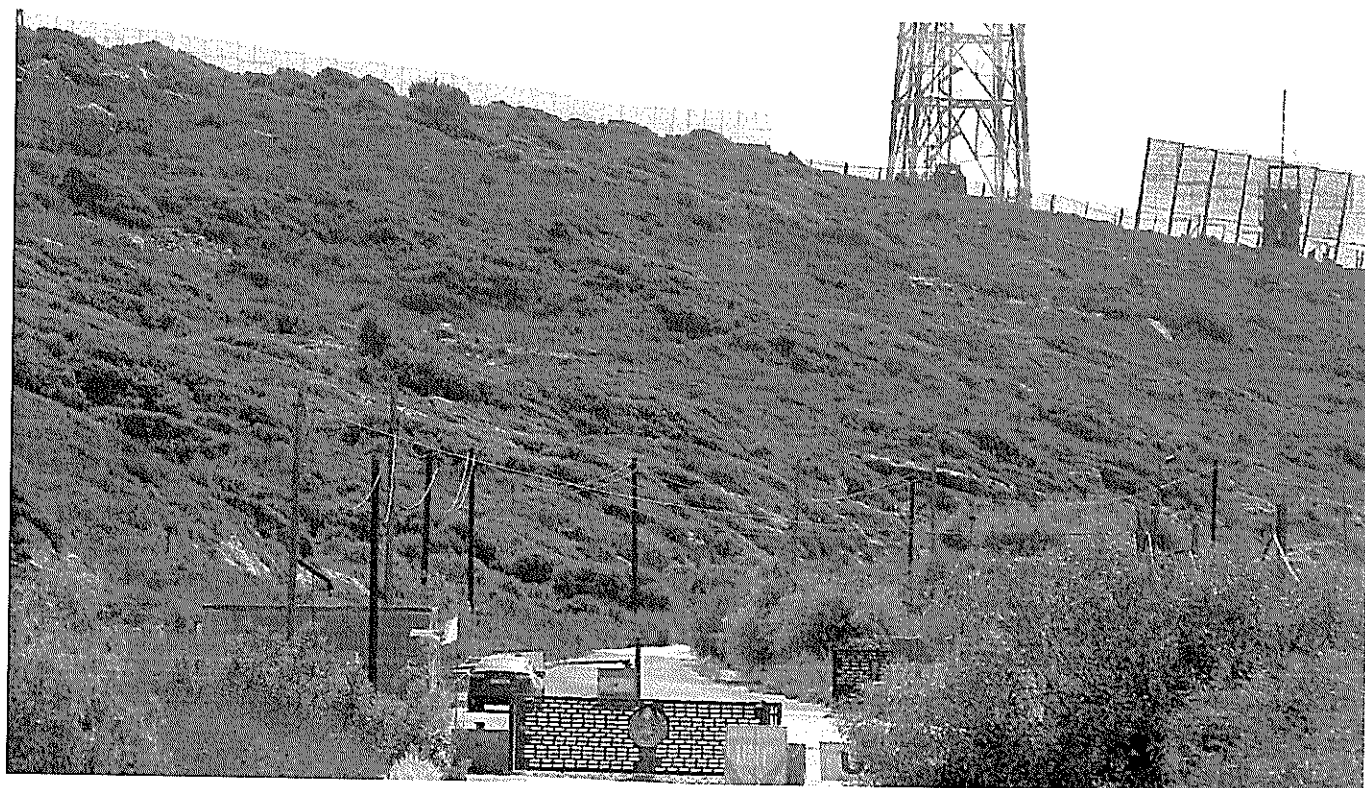
אחרי חודשים של קיפאון: ישראל ולבנון יחדשו את המו"מ על הגבול הימי

ביום שלישי הצדדים ייפגשו בבסיס האו"ם בנאקורה עם המתווך האמריקני לשיחות על סימון הגבול בניסיון לפתור את המחלוקת על מאגרי הגז בים התיכון. בכיר ישראלי ציין כי האמריקנים שכנעו את הלבנונים שלא להפקיד באו"ם קו גבול חדש שמגדיל את תביעותיהם מישראל

ברק רביד / 29/04/2021



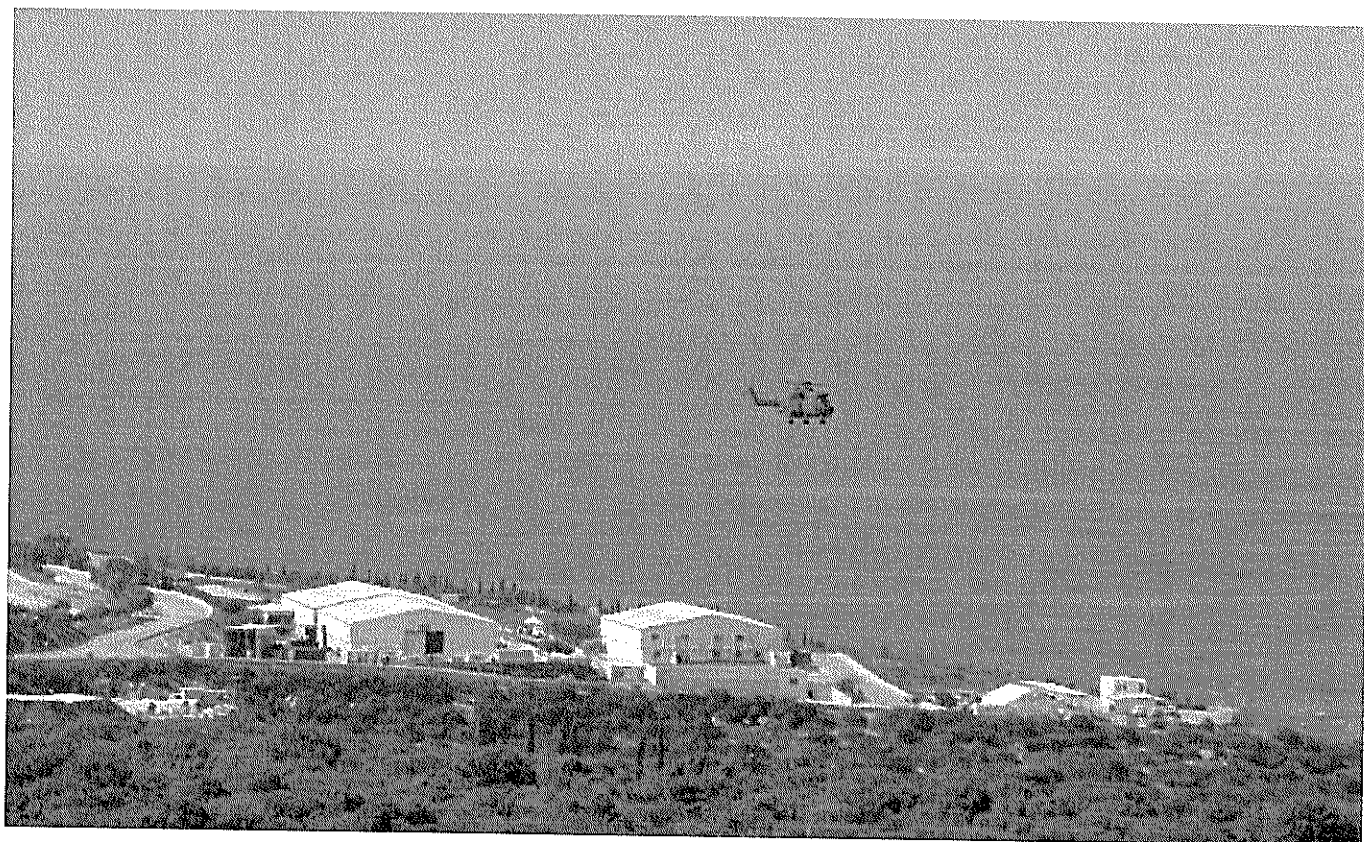
האזינו לכתבה 2 דקות



בוודא: המשלחת הישראלית עוברת את גבול לבנון (צילום: רויטרס, עריכה: ניר חן)

ישראל ולבנון יחדשו ביום שלישי את המו"מ על סימון הגבול הימי ביניהן אחרי שאלה היו הופסקו לפני כארבעה חודשים על רקע המחלוקות בין הצדדים וחילופי הממשל בארצות הברית. גורם ישראלי בכיר ציין כי השיחות יתקיימו בבסיס האו"ם בנאקורה, שבגבול בין ישראל ללבנון, והמתווך האמריקני ג'ון דרושר ישתתף בהן גם כן.

בשבועות האחרונים פורסם בתקשורת הלבנונית כי ממשלת לבנון בלחץ חיזבאללה מעוניינת לעדכן את האו"ם על כך שהיא מרחיבה באופן משמעותי את תביעותיה לגבי הגבול הימי עם ישראל, ולהפקיד בידי האו"ם קו גבול דרומי יותר בתוך השטח הישראלי. בתגובה איימה ישראל כי אם הדבר יקרה היא תרחיב גם כן את תביעותיה לגבי הגבול הימי ותפקיד באו"ם קו גבול צפוני יותר בתוך השטח הלבנוני.



המתון האמריקני ישתתף בשיחות. בסיס האו"ם בנאקורה (צילום: רויטרס)

לפני שבועיים ביקר תת-שר החוץ האמריקני דיוויד הייל בביירות והעלה את נושא חידוש המו"מ עם ישראל בשיחותיו עם הנשיא מישל עון ובכירים נוספים. לפני יציאתו לביירות שוחחו הייל והמתון האמריקני בשיחות דרושר עם שר האנרגיה יובל שטייניץ, שמוביל את המו"מ מטעם ממשלת ישראל.

גורם ישראלי בכיר ציין כי האמריקנים המשיכו במגעים עם לבנון ועם ישראל גם אחרי ביקורו של הייל בביירות. האמריקנים שכנעו את הלבנונים שלא להפקיד באו"ם קו גבול חדש וביקשו מישראל לחזור בה מהאיום שלה. "הלבנונים ירדו מהעץ ונוצרו תנאים סבירים לחזרה למו"מ הניזוני", אמר הגורם הבכיר. "אנחנו רוצים להשיג פשרה ולשם את הנושא הזה מאחורינו".

המו"מ על הגבול הימי בין ישראל ללבנון התחיל באמצע אוקטובר 2020. זו הייתה הפעם הראשונה זה 30 שנה שנציגים רשמיים של ישראל ולבנון ניהלו מו"מ מדיני. המחלוקות שעומדות במרכז השיחות נוגעות לסוגיית המים הכלכליים, השטח בו למדינה יש זכויות שימוש במשאבי הטבע, ובמקרה הזה - מאגרי גז בשווי מיליארדי דולרים. אחרי ארבעה סבבים של מו"מ השיחות נתקעו.

נספח 11

דיווח וואלה 3.10.21

עמ' 123

מקורבו של ביידין עמוס הוכשטיין מונה לתווך בין ישראל ללבנון במחלוקת על מאגרי הגז

מינוי הוכשטיין, שנולד בארץ, מצביע על תעדוף גבוה לנושא מצד ממשל ביידין. הוא צפוי להגיע החודש לסבב שיחות ראשון בביירות ובירושלים. המו"מ בין המדינות נקלע למבוי סתום בשנה שעברה, אך לאור הקמת הממשלה החדשה בלבנון, בישראל מקווים שהיא תסכים לחדש אותו

ברק רביד / 03/10/2021

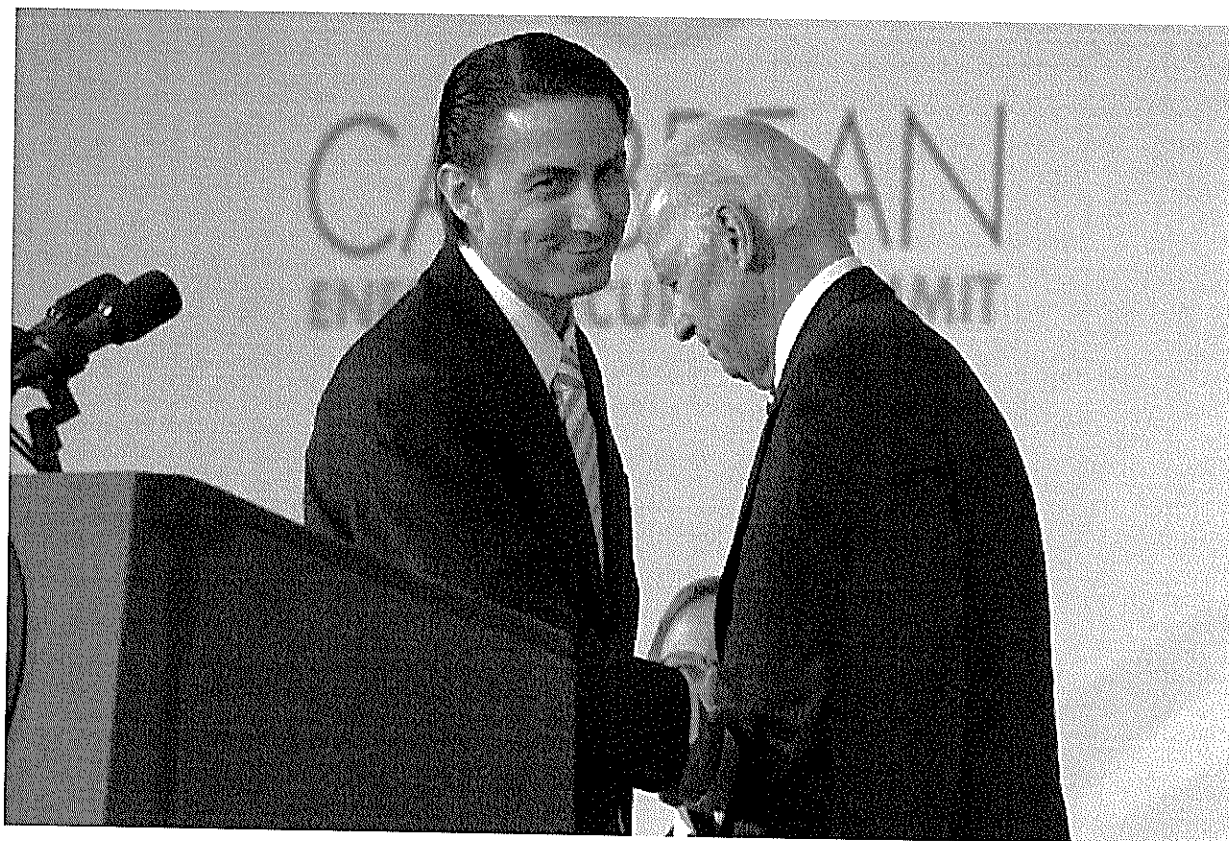
האזינו לכתבה 2 דקות

בונידאו: המשלחת הישראלית עוברת את גבול לבנון (צילום: חוטרס, עריכה: ניר חן)

השליח האמריקני לנושא אנרגיה עמוס הוכשטיין, שנחשב לאחד האנשים המקורבים ביותר לנשיא ארה"ב ג'ו ביידן, מונה לשמש כמתווך בין ישראל ללבנון בסוגיית הגבול הימי והמחלוקת סביב מאגרי הגז בים התיכון, כך אמרו בכירים במשרד החוץ האמריקני. הוא צפוי להגיע במהלך אוקטובר לסבב שיחות ראשון בביירות ובירושלים.

מינויו של הוכשטיין כמתווך בנושא מצביע על כך שהסוגיה צפויה לקבל פרופיל גבוה יותר מבעבר. זהו גם איתות שהנושא נמצא במקום גבוה יחסית בסדר העדיפויות של ממשל ביידין.

הוכשטיין נולד בישראל והוריו היגרו לארה"ב. הוא שימש כיועץ קרוב של ג'ו ביידן במשך שנים רבות ועבד איתו כשכיהן בסנאט האמריקני ולאחר מכן כשהיה סגן הנשיא. שמו של הוכשטיין הוזכר בתחילת כהונת ביידן כמועמד לתפקיד שגריר ארה"ב בישראל.



נחשב לאחד האנשים המקורבים ביותר לביידן. הוכשטיין (צילום: AP)

הוכשטיין יחליף בתפקיד את הדיפלומט ג'ון גרושר שתיווך בין ישראל לבין לבנון ללא הצלחה במהלך כהונת טראמפ. הוכשטיין כבר ניסה לתווך בין ישראל ללבנון בנושא מאגרי הגז והגבול הימי כבר בתקופת ממשל אובמה.

המו"מ בין ישראל לבין לבנון שהחל בשנה שעברה נקלעו למבוי סתום לאחר כמה סבבי שיחות. לאור הקמת הממשלה החדשה בלבנון, משבר האנרגיה החמור במדינה והמצב הכלכלי הקשה, מקווים בירושלים כי הלבנונים יסכימו לחדש את השיחות ולהציג עמדות גמישות יותר.

עוד בוואלה!

מיליארדי דולרים על הכף: מה צריך לדעת על המו"מ עם לבנון על הגבול הימי
נסראללה: שרטוט הגבולות הימיים לא יוביל לנורמליזציה עם ישראל
שיטה ייחודית פותחה בישראל לפתרון בעיות אקנה - מעל 50 אלף מטופלים נפטרו מהפצעים! (תוכן מקודם)

נספח 12

דיווח כלכליסט 12.6.22

עמ' 126

קפטולייב Tax

כלכליסט טק

מיטאפ
PropTech

כנס המטרד 2023

Climate Tech

FOODTECH



ההזדמנויות והאתגרים של הקרנות והחברות על רקע משבר



אז איך גורמים לזה לקרות?



טכנולוגיות הנדל"ן, ניהול הנכסים ויישומי תהליך הבנייה

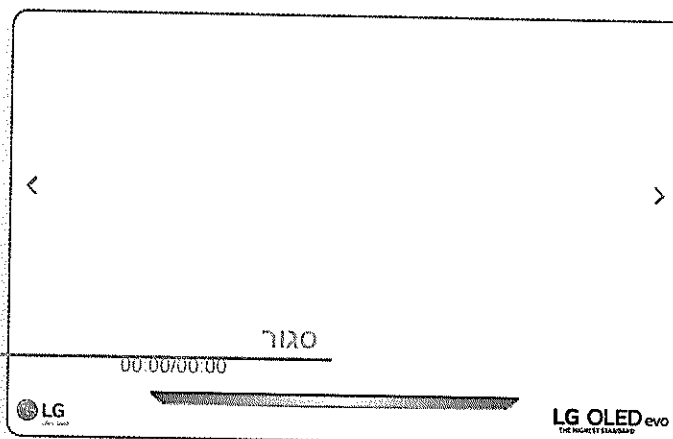
מתחדשים המגעים בין ישראל ללבנון על הגבול הימי

הגעת אסדת הקידוח לכריש עוררה את זעם הלבנונים שטוענים שקידוח הגז נעשה בשטחם. המתווך האמריקאי עמוס הוכשטיין חוזר לדלג בין המדינות בתקווה שהמצב הכלכלי הקשה בלבנון יביא אותה להסכים למתווה פשרה יובל אזולאי 21:00, 12.06.22

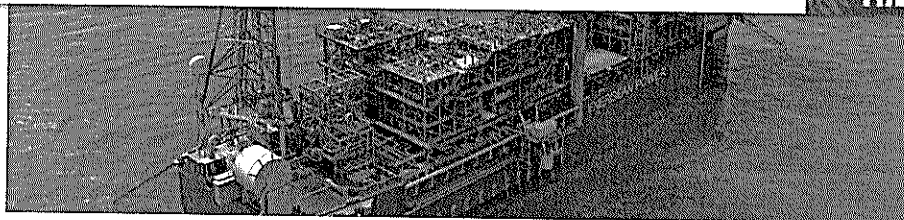
האזינו לכתבה 5 דקות

תגיות: מים טריטוריאליים גבול ימי לבנון

המשא ומתן בין ישראל ללבנון בעניין מחלוקת הגבולות הימיים של המדינות צפוי להתחדש מחר (ב'), עם הגעת השליח האמריקאי עמוס הוכשטיין לסבב שיחות עם נציגי הממשלה הלבנונית בביירות. השיחות בתיווך אמריקאי מתקיימות על רקע עלייה במתח בין המדינות, עם עגינת אסדת כריש של אנרג'יאן בשבוע שעבר, כ-80 ק"מ מחופי חיפה, והימשכות המשבר הכלכלי והפוליטי העמוק שמטלטל את הספינה הלבנונית.



רק מה שמעניין - הצטרפו לערוץ כלכליסט בטלגרם

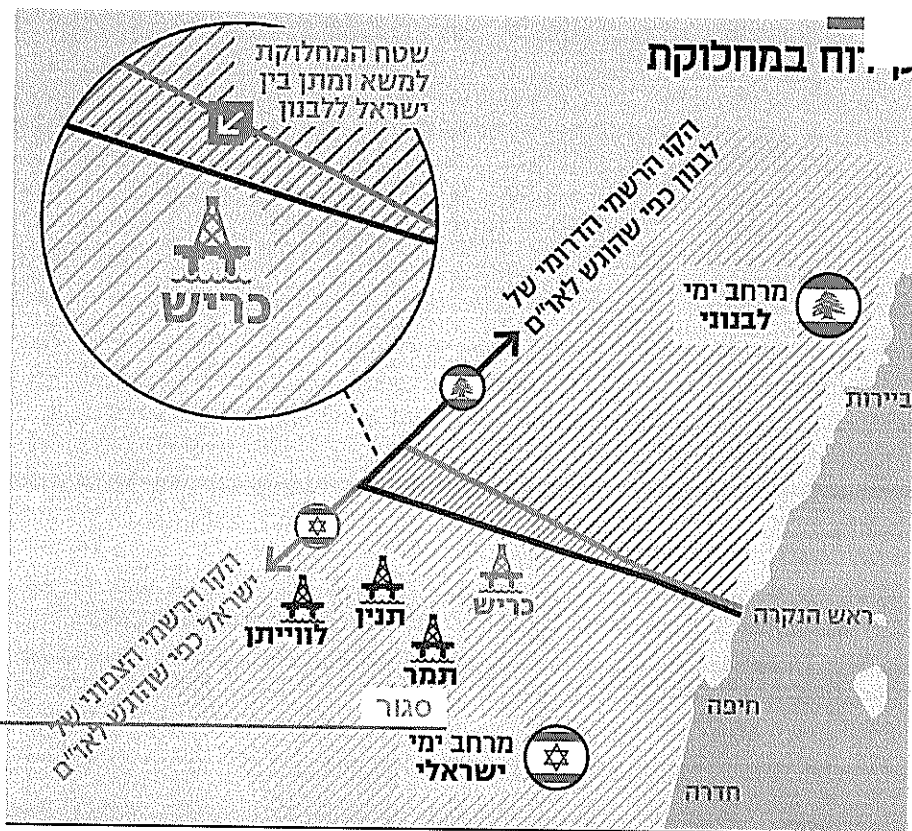


אודת כריש של אנרג'יאן (צילום: Energean)

האסדה של אנרג'יאן החלה בפעולות הרצה לקראת שאיבה ראשונה של גז טבעי מכריש בעוד 3-4 חודשים, ואין לה קשר למחלוקת הגבולות שבין ישראל ללבנון: רישיון החיפוש באזור זה ניתן כבר ב-2008, כ-3 שנים לפני שלבנון וישראל הגישו לאו"ם את שרטוטי הגבולות הימיים, אשר הן טוענות להם. אף שמאגר כריש נמצא דרומית לקו הגבול הימי שסימנה לבנון במפותיה, עגינת האסדה העלתה את המתח בין המדינות, בליווי של מסרים מלבנון שבכירה מייחסים לישראל "גניבה" של משאבי טבע השייכים לה. בשיחות שהתקיימו לפני כשנה בין הצדדים, והסתיימו בלי תוצאות, הקשיחו הלבנונים את עמדותיהם, תוך טענה לחזקה על חלק מהשטח שבו נמצא מאגר כריש. על רקע התעקשותם, הסתיים המו"מ בלי תוצאות.

המשבר הכלכלי לוחץ

שר החוץ יאיר לפיד, שר הביטחון בני גנץ ושרת האנרגיה קארין אלהרר פרסמו ברשתות החברתיות מסר משותף וחרג ללבנון, לפיו "ישראל רואה חשיבות עליונה בשמירה על נכסיה האסטרטגיים וערוכה להגן עליהם ועל ביטחון התשתיות שלה". השלושה גם הבהירו שהאסדה החדשה לא תשאב גז טבעי מהתחום שנמצא במחלוקת — שטח של כ-830 קמ"ר, שהם כ-2% מהמים הכלכליים של ישראל וכ-3% מהמים הכלכליים של לבנון.

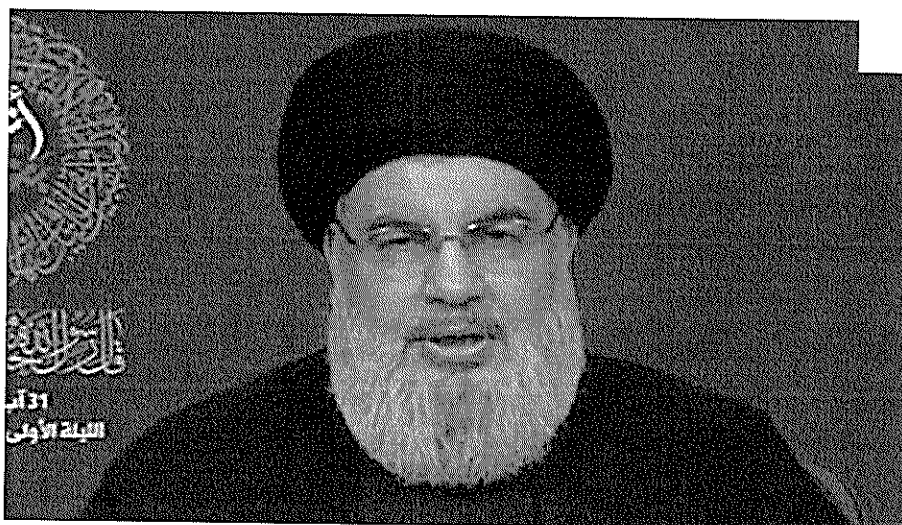


מי-טו חי ובוועט: חנה לסלאו וקרן מור בסדרה צבאית חדש...

כלכליסט

by Taboola

מזכ"ל חיזבאללה חסן נסראללה לא קיבל את המסר הישראלי. בנאום מהבונקר שלו הזהיר מ"גניבת העושר של לבנון", הבטיח ש"לבנון לא תשב בחיבוק ידיים" וקרא להציב את מניעת הפקת הגז מכריש כמטרה. גורמים ישראליים מסבירים כי יש בלבנון מי שמנסים ללבות את המשבר ולדבריהם המסרים המאיימים הם ניסיון להסיט את תשומת הלב הציבורית בלבנון מהמשבר הכלכלי שהמדינה נתונה בו.



מזכ"ל חיזבאללה חסן נסראללה (צילום: ynet)

על רקע העוינות והחשדנות ההדדית, צפוי הוכשטיין, המתווך של הנשיא האמריקאי ג'ו ביידן לנסות מנף את הלחץ שניכר בצמרת הממשל בלבנון לטובת האצת המו"מ לפתרון המחלוקת עם ישראל.

המתווך הוכשטיין, יליד ישראל, נחשב מקורב לנשיא ביידן. הוא החליף בחודשים האחרונים את המתווך הקודם ג'ון דרושר. בשונה מדרושר, שניהל את המו"מ באמצעות הפגשת הצדדים במתקן של יוניפי"ל בעיירה נקורה שבגבול בין שתי המדינות, הוכשטיין דבק בגישה של מו"מ עקיף, במסגרת מסעות דילוגים באזור. את מהלכיו מול ישראל הוא מתאם עם מנכ"ל משרד האנרגיה לשעבר, אודי אדירי, שעומד בראש צוות המו"מ הישראלי, ומונה לתפקיד בידי שר האנרגיה הקודם, יובל שטייניץ.

על רקע ההיכרות של אדירי עם הנושא שרת האנרגיה אלהרר החליטה כי הוא ימשיך לעמוד בראש הצוות הישראלי. הפעם האחרונה שבה הוכשטיין ביקר בישראל במסגרת המו"מ היתה בפברואר האחרון. הוא נפגש אז עם אדירי ואנשי הצוות שלו, שמורכב מנציגי משרדי ראש הממשלה, החוץ, הביטחון, האנרגיה וצה"ל. בצד ג'ורג' מ' מתרשמים מההבנה שלו בתחום האנרגיה, בין היתר בזכות עברו כלוביסט בחברת השייטת אתנובל אנרג'י. בצד הישראלי מתרשמים שהוכשטיין מעורה בענייני המזרח התיכון ונחוש ליישב את המחלוקת.

לחלוק תמלוגים

בפגישות שמתוכננות לו עם צמרת השלטון הלבנוני הוא צפוי לדרוש את עמדתם למתווה של פתרון אפשרי, באמצעות יצירת מנגנון שבמסגרתו גורם שלישי יחלק בין שתי המדינות את

לבנון מהמשבר. לדברי הגורמים, לבנון טיפסה על עץ גבוה מדי בכך שהדרימה בסימונים של האזור שבמחלוקת גם למיקום של מאגר כריש: "אם לבנון היתה מדינה מתפקדת, היא היתה יכולה להאיץ כבר לפני כעשור את פיתוח פעילותה בתחום הגז הטבעי ולהיות היום במקום אחר לחלוטין", אמר גורם ישראלי.

אתם זורקים כסף לפח על ביטוח בריאות פרטי - כך תפסיקו | כלכליסט

בשיתוף

שכונת בבלי הוותיקה מתעוררת לחיים עם מגדל המגה יוקרה: בראשית בבלי

בשיתוף

בתוך כך, כשברקע נסראללה שב ומאיים בפגיעה אפשרית מצד חיזבאללה באסדות הישראליות בים התיכון, חיל הים השלים כבר לפני כשנה את קליטת ספינות הטילים סער 6 שרכש מגרמניה, כדי להגן על האינטרסים של ישראל בים התיכון. מדובר ב-4 ספינות שהוזמנו ב-2015 מגרמניה וכעת נמצאות בשלבים שונים של התקנת מערכות, רובן פרי פיתוח וייצור של התעשיות הביטחוניות בישראל.

נספח 13

דיווח וואלה 20.6.22

עמ' 131

הולכים לבחירות: לפיד ובנט סיכמו על פיזור הכנסת, לפיד יכנס לתפקיד רה"מ

רה"מ ושר החוץ יקדמו הצעת חוק לפיזור הכנסת, לאחר שניסו לייצב את הקואליציה. לאחר אישור החוק, תתקיים הרוטציה ולפיד ימונה לר"מ המעבר לצד תפקידו כשר חוץ. על פי ההערכות, הבחירות יערכו בסוף אוקטובר. בנט: "במשפט שלמה של 2022 בחרנו להיות האמא ששומרת על חיי הילד"

טל שלו ויקי אדמקר / 20/06/2022

האזינו לכתבה 6 דקות

בוודא: הצהרת נפתלי בנט ויאיר לפיד על הליכה לבחירות (קונטקט)

ראש הממשלה נפתלי בנט ושר החוץ יאיר לפיד הודיעו הערב (שני) על פיזור הכנסת. על פי ההודעה, מוצו כל הניסיונות לייצב את הקואליציה, ולכן הם יקדמו בשבוע הבא את הצעת החוק לפיזור הכנסת. לאחר שההצעה תאושר, תתקיים הרוטציה, והשר לפיד ימונה לראש ממשלת המעבר במקביל לתפקידו כשר חוץ, בנט יהיה ראש ממשלה חליפי.

בנט אמר בהצהרה שנשא יחד עם לפיד כי "הקמנו את הממשלה כדי לעצור את הסחרור שישראל הייתה נתונה בו. הצלחנו להקים ממשלה לישראל, שהוציאה אותה מהבור. ביום שישי האחרון קיימתי שורה של שיחות עם גורמי ביטחון ומשפט, והבנתי שעם פקיעת תקנות יהודה ושומרון מדינת ישראל תיכנס לכאוס

חוקתי. את זה לא יכולתי לאפשר. לא חסכנו במאמצים לגייס את מי שנדרש, אבל לצערנו המאמצים לא נשאו פרי. על כן, לפיד ואני החלטנו לפעול יחד לפיזור הכנסת תוך העברה מסודרת של השלטון והבטחת האינטרס הלאומי גם בתקופת המעבר".

"בניגוד לאופוזיציה, בשום שלב של כהונתי לא הסכמתי ששיקול פוליטי ישפיע באיזושהי דרך על ביטחון ישראל ואכן בשנה האחרונה ביטחון ישראל התחזק", המשיך בנט. "אנחנו נוודא שאפילו יום אחד של נזק לא ייגרם. במשפט שלמה של 2022 בחרנו להיות האמא ששומרת על חיי הילד גם במחיר אישי כבד. עומד פה עם לפיד חברי שייכנס לתפקיד ראש הממשלה, בהתאם להסכם בינינו. למדתי להכיר אותו, עבדנו ביחד, יאיר מגלם מידות של הגינות ואחריות, מה שנקרא 'מענטש'. היו לנו מחלוקות אבל חזקה מהחלוקות היא ההבנה שהמדינה גדולה משנינו ואנחנו פועלים רק לטובת מדינת ישראל".

עוד אמר ראש הממשלה כי "לפיד ואני שוחחנו הערב עם כל ראשי המפלגות בממשלה. אמרתי להם באותה שיחה שאני גאה בהם ובשותפות שלא הייתה אפשרית בלי הרצון הטוב וההתגייסות שלהם. פונה גם לאלה שלא בחרו בי או תמכו בי, אלה שיש בלבם עלי. אני מבין אתכם. המהלך לא היה קל. אבל דעו שעשיתי זאת לשם שמים".

השר לפיד גם נשא דברים והודה לבנט: "אני רוצה להודות לשותפי, ראש הממשלה נפתלי בנט, על האחריות שהוא מגלה היום, על העובדה שהוא שם את המדינה לפני האינטרס האישי. החברות בינינו עמדה במבחנים ונתקלה במכשולים, אבל תמיד צלחה אותם. אני מאוד אוהב אותך".

"האתגרים שלנו כמדינה לא יכולים לחכות. אנחנו צריכים לטפל ביוקר המחייה, לנהל את המאבק באיראן, בחמאס ובחיזבאללה, להתייצב מול הכוחות שמאיימים להפוך את ישראל למדינה לא דמוקרטית", הוסיף לפיד. "מה שאנחנו צריכים לעשות גם היום. לחזור לרעיון של אחדות ישראלית. לא לתת לכוחות האופל לפרק אותנו מבפנים. להזכיר לעצמנו שאנחנו אוהבים אחד את השני, אוהבים את המדינה שלנו, ורק ביחד ננצח".

נספח 14

הודעת משרד האנרגיה

עמ' 134

הודעות דוברות צוות המשא ומתן של ישראל לגבול הימי ערך אתמול פגישה מקצועית עם המתווך האמריקאי עמוס הוכשטיין

נושא: חיפוש והפקת גז טבעי. מדיניות חוץ

תאריך פרסום: 25.06.2022

תאריך עדכון: 26.06.2022

צוות המשא ומתן של ישראל לגבול הימי ערך אתמול (24.6.2022) פגישה מקצועית עם המתווך האמריקאי עמוס הוכשטיין. הצוות שמע עדכון על ביקורו של המתווך בלבנון, והצדדים דנו בגיבוש כיוונים קונסטרוקטיביים על מנת להתקדם במו"מ תוך שמירה על האינטרסים הכלכליים והביטחוניים של ישראל ותוך כוונה לסכם את הסוגיה בתקופה הקרובה.

דף זה עודכן לאחרונה בתאריך 26.06.2022

נספח 15

מכתב ליועמשיט 2.10.22

עמ' 136



ח"כ איתמר בן גביר

יום ראשון ז' תשרי תשפ"ג
02 באוקטובר 2022

לכבוד

עו"ד גלי בהרב מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

הנדון: פנייה דחופה למניעת מחטף ממשלתי בתקופת בחירות – הגבול הימי עם לבנון

נכבדתי,

1. בתקופה האחרונה גוברים הפרסומים אודות הסכם אותו מגבשת ממשלת ישראל היוצאת בנוגע לקו הגבול הימי של המים הכלכליים בין ישראל ללבנון. לפי הפרסומים, מדובר בויתורים בעלי משמעות טריטוריאלית מצד ישראל לטובת לבנון.
2. מלבד המשמעות הטריטוריאלית, מדובר בצעד שמשמעותו הכלכלית גרידא מוערכת בעשרות מיליארדי דולרים, לכל הפחות.
3. בהתאם לפרסומים הנרחבים, בימים האחרונים כבר הועברו לצדדים (ישראל ולבנון) טיוטות של ההסכם המתגבש, באמצעות גורמים מטעם הממשל בארצות הברית.
4. ראשית, כפי שבוודאי ידוע לך היטב, חוק יסוד: משאל עם קובע:
"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".
5. דהיינו: קיימת חובה המעוגנת בחוק יסוד להביא הסכם כאמור לאישור הכנסת, כאשר לאחר אישורו ברוב של לפחות 61 חברי כנסת, נדרש קיום משאל עם או לחלופין אישור ההסכם ברוב של שמונים חברי כנסת.

אלון נוראל יועץ תקשורת
טל': 02-6408197
נייד: 050-6231524

חני צוריה יועצת פרלמנטרית:
טל': 02-6408197
פקס: 02-6408196
נייד: 058-6713942

בילי קדוש מנהלת לשכה
טלפקס: 02-6408196
נייד: 054-5355097



ח"כ איתמר בן גביר

6. אולם, ניכר שהדבר המרכזי והדחוף כעת הוא המחטף שבניהול המו"מ כעת. זאת, מאחר ומדובר בתקופת בחירות, אשר הכללים לגביה ידועים מקדמת דנא, ואשר הותוו על ידי היועצים המשפטיים לממשלה ועל ידי בית המשפט העליון.
7. זאת ועוד: מלבד עובדת היות הממשלה הנוכחית ממשלת מעבר, הרי שהעומד בראשה הינו ראש ממשלת מעבר שאף לא כיהן בתפקיד ראש הממשלה יום אחד טרם נפילת הממשלה. כידוע, ממשלת מעבר מוגבלת מאוד ביכולותיה לבצע החלטות בעלות משקל.
8. בהינתן מגבלות אלו, הממשלה אינה רשאית להתחיל ו/או להמשיך מו"מ הנוגע לשינויים דרמטיים בסטטוס קוו הקיים, מלבד אירועי קיצון וחירום אשר לא סובלים כל דיחוי.
9. לכאורה, אין מדובר בסוג מקרים אלו אשר אינם סובלים דיחוי עד לאחר הבחירות. בהתאם להנחיות ופסיקת בית המשפט העליון, אין זה מן הראוי ואין תוקף להחלטות בעלות משמעות לעתיד, המתקבלות בידי ממשלה בתקופת בחירות, ואשר יש בהן כדי לכבול את שיקול דעתה של הממשלה הבאה שתוקם לאחר הבחירות. ביצוע החלטה דרמטית שכזו, שבועות ספורים ערב הבחירות, מהווה מחטף בלתי חוקי.
10. בהינתן כל זאת, הינך מתבקשת להנחות באופן מיידי את ממשלת ישראל לחדול לאלתר מכל עיסוק בנושא המו"מ לשינוי הגבול הימי בין ישראל ללבנון, לרבות מתן הסכמה או ניהול מו"מ כלשהו בעניין. כל שכן, שלא לאשר או לאשרר הסכמות כלשהן בנושא זה.
11. ככל שהממשלה הבאה תראה לנכון להמשיך במו"מ בנושא האמור, הרי שהדבר נתון לשיקול דעתה הבלעדי, והיא תוכל ליישם הסכם שכזה לאחר עמידה בתנאי חוק היסוד האמור.
12. אודה לך לעיון ולתשובה באופן בהול.
13. לא למותר לציין, כי ככל שלא תורי כן לממשלת ישראל, איאלץ לעתור בעניין לבג"ץ.

באהבת ישראל,

ח"כ איתמר בן גביר

אלון גוריאלי יועץ תקשורת

טל': 02-6408197

נייד: 050-6231524

רוני צוריה יועצת פרלמנטרית

טל': 02-6408197

פקס: 02-6408196

נייד: 058-6713942

נילי קדוש מנהלת לשכה

טלפקס: 02-6408196

נייד: 054-5355097

פנייה דחופה מטעם חה"כ

☆

איתמר בן גביר - הסכם


הוספת תווית

הגבול הימי

⋮

⬅

זאב וולף, עו"ד 2 באוק'
אל Lishkat-Yoetz, איתמר ✓



שלום רב,

בשם מרשי, חבר הכנסת איתמר בן גביר,
מצורפת פנייה דחופה מטעמו בנושא
ההסכם המתגבש בין הממשלה היוצאת
לממשלת לבנון בנושא הגבול הימי שבין
שתי המדינות.

אודה להעברת הפנייה באופן בהול אל
היועצת המשפטית לממשלה ולתשובה
דחופה בנושא.

אודה לאישור על קבלת דוא"ל זה.

138

בברכה,

..

נספח 16

מכתב ליועמשיט 11.10.22

עמ' 140



ח"כ איתמר בן גביר

יום ראשון ט"ז תשרי תשפ"ג, 11 באוקטובר 2022

לכבוד

עו"ד גלי בהרב מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

הנדון: פנייה דחופה למניעת מחטף ממשלתי בתקופת בחירות – הגבול הימי עם לבנון

התראה שניה

1. בהמשך למכתבי מיום 02/10/22, ולאחר שלא התקבלה כל תגובה, הנני פונה אליך בהתראה נוספת, טרם תוגש עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק. למכתבי זה מכותבים ראש ממשלת המעבר מר יאיר לפיד, יו"ר הכנסת מיקי לוי, וחברי הקבינט המדיני בטחוני.
2. לפני מספר שעות פרסמה דוברות ראש ממשלת ישראל הודעה לכלי התקשורת, לפיה ישראל ולבנון הגיעו להסכם על הקו הימי ביניהם. לפי ההודעה, מר לפיד הציג לפני מספר ימים את עקרונות ההסכם לקבינט המדיני בטחוני, והוא הנחה את מזכיר הממשלה לכנס מחר את הקבינט המדיני בטחוני, ולאחריה ישיבת ממשלה מיוחדת שבא יובא ההסכם לאישור הממשלה, ולאחר מכן יונח על שולחן הכנסת. דברים דומים כתב מר לפיד בחשבון הטוויטר שלו¹.
3. כפי שצינתי במכתבי הקודם, לפי הפרסומים השונים, ההסכם מכיל וויתורים בעלי משמעות טריטוריאלית מצד ישראל לטובת לבנון, ומלבד הוויתור הטריטוריאלי, מדובר בצעד שמשמעותו הכלכלית גרידא מוערכת בעשרות מיליארדי דולרים, לכל הפחות.
4. צעד זה של ממשלת המעבר, לוקה בפגמים רבים, ואפרט בקצרה.
5. כפי שוודאי ידוע לך, פרטי ההסכם מכילים וויתור על שטח ריבוני של מדינת ישראל, כפי שנקבע בהחלטת ממשלת ישראל מס' 3452 מיום 10/07/11. בעניין זה, קובע חוק יסוד: משאל עם כי:

"החליטה הממשלה לאשרר הסכם או לחתום על הסכם, שלפיו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח שהם חלים בו,

¹ ראו בקישור:

https://twitter.com/vairlapid/status/1579753545360117761?t=JyExeSRWk5t_AempMchXhg&s=19

אלון נוראל יועץ תקשורת
טל': 02-6408197
נייד 050-6231524

רוני צוריה יועצת פרלמנטרית:
טל': 02-6408197
פקס 02-6408196
נייד: 058-6713942

נילי קדוש מנהלת לשכה
טלפקס 02-6408196
נייד: 054-5355097

ibengvir@knesset.gov.il | הכנסת, נבעת רם ירושלים 9195016



ח"כ איתמר בן גביר

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".

6. דהיינו: קיימת חובה המעוגנת בחוק יסוד להביא הסכם כאמור לאישור הכנסת, כאשר לאחר אישורו ברוב של לפחות 61 חברי כנסת, נדרש קיום משאל עם או לחלופין אישור ההסכם ברוב של שמונים חברי כנסת.
7. נוכח הוראות החוק, הצהרתו של ראש ממשלת המעבר כי ההסכם יובא לאישור הקבינט המדיני בטחוני ואז יונח על שולחן הכנסת, מנוגדת לחוק יסוד: משאל עם.
8. עניין נוסף, הוא בהיותה של הממשלה ממשלת מעבר בתקופת בחירות, אשר הכללים לגביה ידועים מקדמת דנא, ואשר הותוו על ידי היועצים המשפטיים לממשלה ועל ידי בית המשפט העליון. כידוע, ממשלת מעבר מוגבלת מאוד ביכולותיה לבצע החלטות בעלות משקל, והדברים נכונים פי כמה כאשר העומד בראשה הוא ראש ממשלת מעבר שאף לא כיהן בתפקיד ראש הממשלה יום אחד טרם פוזר הכנסת.
9. בהינתן מגבלות אלו, הממשלה לא הייתה רשאית לנהל מו"מ הנוגע לשינויים דרמטיים בסטטוס קוו הקיים, מלבד אירועי קיצון וחירום אשר לא סובלים כל דיחוי, ובטח שלא לאחר הסכם הכולל וויתור על שטחי מדינת ישראל, בניגוד לחוק יסוד: משאל עם. משכך, התנהלות ראש ממשלת המעבר וחברי הממשלה ערב הבחירות, מהווה מחטף בלתי חוקי.
10. בהינתן כל זאת, אבקש להורות כי הנחייתו של ראש ממשלת להביא את אישור ההסכם לקבינט המדיני בטחוני ולאחר מכן להסתפק בהנחתו על שולחן הכנסת היא הנחייה בלתי חוקית שדינה להתבטל, הן מהטעם שמדובר בממשלת מעבר, והן מהטעם שמדובר באישור הסכם בניגוד לחוק יסוד: משאל עם.
11. אודה לקבלת הודעה על ביטול ההנחייה תוך 24 שעות, שאם לא כן איאלץ להגיש עתירה לבג"ץ.

באהבת ישראל,

ח"כ איתמר בן גביר

העתק:

ראש ממשלת המעבר, ח"כ יאיר לפיד

חברי הקבינט המדיני-בטחוני

אלון גוריאל יועץ תקשורת
טל': 02-6408197
נייד 050-6231524

רוני צוריה יועצת פרלמנטרית:
טל': 02-6408197
פקס 02-6408196
נייד: 058-6713942

נילי קדוש מנהלת לשכה
טלפקס 02-6408196
נייד: 054-5355097

9195016 | הכנסת, גבעת רם ירושלים | ibengvir@knesset.gov.il



5



Exchange Acti... נמצא בתיבת הדואר

12:13

איתמר בן גביר



אל: <...Natavhew2@p

הנדון: פנייה דחופה למניעת מחטף ממשלתי בתקופת בחירות – הגבול הימי עם לבנון התראה שניה

שלום רב,
מצ"ב מכתבו של ח"כ איתמר בן גביר
אודה לעדכון קבלת המייל במייל חוזר
באהבת ישראל
נילי קדוש מנהלת הלשכה

נשלח מה-iPhone שלי



הודעה חדשה

142



Exchange Acti... נמצא בתיבת הדואר

12:19



איתמר בן גביר

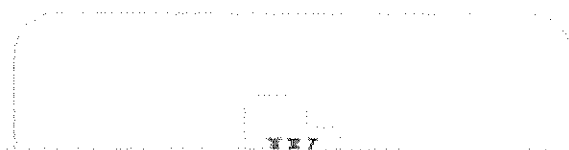


אל: מייל שר הבטחון <

**הנדון: פנייה דחופה למניעת
מחטף ממשלתי בתקופת
בחירות – הגבול הימי עם לבנון
התראה שניה**

שלום רב,
מצ"ב מכתבו של ח"כ איתמר בן גביר
אודה לעדכון קבלת המייל במייל חוזר
באהבת ישראל
נילי קדוש מנהלת הלשכה

נשלח מה-iPhone שלי



הודעה חדשה

143



7



Exchange Acti... נמצא בתיבת הדואר

12:36



איתמר בן גביר



אל: < sar@mof.gov.il >

**הנדון: פנייה דחופה למניעת
מחטף ממשלתי בתקופת
בחירות – הגבול הימי עם לבנון
התראה שניה**

שלום רב,
מצ"ב מכתבו של ח"כ איתמר בן גביר
אודה לעדכון קבלת המייל במייל חוזר
באהבת ישראל
נילי קדוש מנהלת הלשכה

נשלח מה-iPhone שלי



הודעה חדשה



שתי הודעות

4



נמצא בתיבת הדואר Exchange Acti...

מאת: איתמר בן גביר <

אל: גדעון סער <

אביגדור ליברמן <

יאיר לפיד חיצוני 2 <

יאיר לפיד <



אתמול בשעה 19:53



הנדון: פנייה דחופה למניעת
מחטף ממשלתי בתקופת
בחירות – הגבול הימי עם לבנון
התראה שניה

שלום רב,

מצ"ב מכתבו של ח"כ איתמר בן גביר

אודה לעדכון קבלת המייל במייל חוזר

באהבת ישראל

נילי קדוש מנהלת הלשכה



הודעה חדשה

145



12:24

איתמר בן גביר

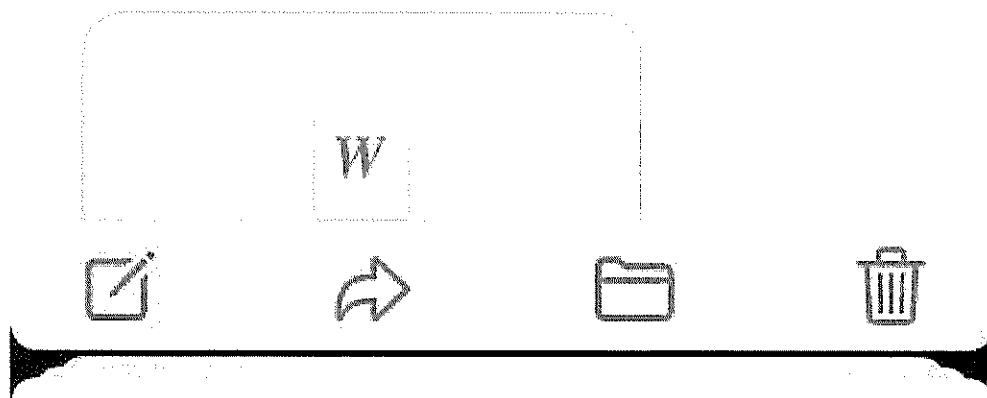


אל: < sar@justice.gov.il

הנדון: פנייה דחופה למניעת
מחטף ממשלתי בתקופת
בחירות – הגבול הימי עם לבנון
התראה שניה

שלום רב,
מצ"ב מכתבו של ח"כ איתמר בן גביר
אודה לעדכון קבלת המייל במייל חוזר
באהבת ישראל
נילי קדוש מנהלת הלשכה

נשלח מה-iPhone שלי



הודעה חדשה

146



אתמול



Fax Admin

אל: איתמר בן גביר <



משלוח הפקס עבר בהצלחה:

026467001

פרטי משלוח הפקס

16537	הודעה #:
026467001	שם הנמען:



הודעה חדשה

147



נריה יועץ נפתלי בנ...



158 >

זה

✓✓ 12:54

אה, זאת כתובת המייל של
לשכת רה"מ, לא שלנו. אני גם
לא בטוח שהיא עדכנית

12:54

אשלח עכשיו לעדכני
תוכל להשיב לי שהתקבל?

✓✓ 12:55

כן

12:55

ממש תודה רבה



עזרת לי מאוד

✓✓ 12:55

שלחתי

✓✓ 12:58

קיבלנו

13:00

מהמם תודה!

✓✓ 13:01

הודעה 1 שלא נקראה

באהבה

13:02





נריה יועץ נפתלי בנ...



158



היום

🔒 ההודעות והשיחות מוצפנות
מקצה-לקצה. לאף אחד מחוץ לצ'אט
זה, גם לא ל-WhatsApp, אין אפשרות
לקרוא אותן או להאזין להן. יש להקיש
לקבלת פרטים נוספים.

היי נריה
נילי מנהלת לשכה של ח"כ
איתמר בן גביר
אשמח למייל עדכני.

✓✓ 12:53

היי נילי, חג שמח.

Lishkatbennett@gmail.com

12:53

לאיזה כתובת שלחת קודם?

12:53

Natavhebrew2@pmo.gov.il

זה

✓✓ 12:54



אה, זאת כתובת המייל של





Exchange Acti... נמצא בתיבת הדואר

12:36

sar@mof.gov.il



אל: איתמר בן גביר <

**מענה אוטומטי: הנדון: פנייה
דחופה למניעת מחטף ממשלתי
בתקופת בחירות – הגבול הימי
עם לבנון התראה שניה**

שלום רב,

מאשרים בתודה קבלת פנייתכם בלשכת שר האוצר,
אביגדור ליברמן.
בברכה,

לשכת שר האוצר



הודעה חדשה

150



חלי סינאי של לפיד



158 >

היום

🔒 ההודעות והשיחות מוצפנות
מקצה-לקצה. לאף אחד מחוץ לצ'אט
זה, גם לא ל-WhatsApp, אין אפשרות
לקרוא אותן או להאזין להן. יש להקיש
לקבלת פרטים נוספים.

🔗 הועברה

☰ הסכם לבנון - התראה ש...

✓✓ 13:02 docx • מ"ב • 1.8 דפים • 2

היי

נילי מנהלת לשכה ש"ך ח"כ בן

גביר

✓✓ 13:02

של**

✓✓ 13:06

קיבלת מאמי?

✓✓ 13:30

הודעה 1 שלא נקראה

קיבלתי

13:34





📁 Exchange Acti... נמצא בתיבת הדואר

12:33

שר המשפטים
אל: איתמר בן גביר <



**אישור קבלת דוא"ל בנושא
הנדון: פנייה דחופה למניעת
מחטף ממשלתי בתקופת
בחירות – הגבול הימי עם לבנון
התראה שניה, מתאריך
12/10/2022**

שלום וברכה,

הריני לאשר בתודה את קבלת הדוא"ל שנשלח ללשכת שר
המשפטים גדעון סער.

תוכנו עבר לטיפול ולתגובת הגורמים הממונים על כך.

לשכת שר המשפטים

משרד המשפטים

עבודה: 3925527

פקס: 6285438-2



Office of The Minister of Justice

Israel Ministry of Justice

Office: +972 (73) 3925527

Fax: +972 (2) 6285438



הודעה חדשה

152



מוטי בורנשטיין יוע...
מחובר/ת



159 >

היום

🔒 ההודעות והשיחות מוצפנות
מקצה-לקצה. לאף אחד מחוץ לצ'אט
זה, גם לא ל-WhatsApp, אין אפשרות
לקרוא אותן או להאזין להן. יש להקיש
לקבלת פרטים נוספים.

מועדים לשמחה מוטי
מה שלומך?
נילי מנהלת לשכה של ח"כ
בן גביר

✓✓ 13:04

שלחתי מכתב במייל
איך אוכל לדעת שהתקבל?

✓✓ 13:05

13:10 אבדוק

✓✓ 13:14 תודה רבה!

13:15 איזה איימל?





מוטי בורנשטיין יוע...



157 >

היום

13:15

איזה איימל?

📧 Exchange Act... נושא בחינת הדואר

12:33

שר המשפטים
אל: איתמר בן גביר <

שה

אישור קבלת דוא"ל בנושא
הנדון: פנייה דחופה למניעת
מחטף ממשלתי בתקופת
בחירות – הגבול הימי עם לבנון
התראה שניה, מתאריך
12/10/2022

שלום וברכה,

הריני לאשר בתוויה את קבלת הדוא"ל שנשלח ללשכת שר
המשפטים בדעון סער.

תוכלו עבר לטיפול ולתגובת הגורמים הממונים על כך.

13:39

Office of The Minister of Justice

Ministry of Justice

מענה אוטומטי התקבל
השאלה האם זה בטוח

✓✓ 13:40

הודעה שלא נקראה

התקבל

13:50



נספח 17

תשובת לשכת יועמשי

עמ' 156

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ו' תשרי תשפ"ג
2 אוקטובר 2022

מס' מסמך: 004-99-2022-013958
(בתשובה נא לציין מספרנו)

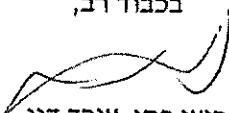
לכבוד
חבר הכנסת איתמר בן גביר
באמצעות דוא"ל: ibengvir@knesset.gov.il

שלום רב,

הנדון: פניה בעניין "הגבול הימי עם לבנון" סימוכין: פנייתך מיום 2 אוקטובר 2022

1. הריני לאשר בזאת כי פנייתך שבסימוכין, בקשר עם הנושא שבנדון, התקבלה בלשכתנו ביום 2.10.2022.
2. לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפולו של ד"ר גיל-עד נועם, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי).
3. לבירורים ניתן לפנות לטלפון: 073-3928620.
4. למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום תיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפניה, לגופה.

בכבוד רב,


רועי כהן, עורך דין
עוזר ליועצת המשפטית לממשלה

העתק (בצירוף הפניה): ד"ר גיל-עד נועם, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי).

תצהיר

אני הח"מ איתמר בן גביר ת.ז. 038678793 לאחר שהזהרתי כי עליי להצהיר את האמת שאם לא כן אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק מצהיר בזה כדלקמן:

1. אני חבר כנסת ועומד בראשות סיעת עוצמה יהודית (חזית יהודית לאומית).
2. אני עושה תצהירי זה כתמיכה לעתירה לבג"ץ בעניין הסכם קו המים שבין ישראל ללבנון.
3. האמור בחלק העובדתי לעתירה הנו אמת וידוע לי מידיעתי האישית ומן המסמכים בהם עיינתי וצורפו לעתירה.
4. האמור בחלק המשפטי של העתירה הינו אמת ונכון לפי מיטב ידיעתי ואמונתי ועל פי יעוץ משפטי שקיבלתי.

אישור

הריני מאשר, כי בתאריך 13.10.22 בשעה 13¹³ הופיע לפניי עו"ד זאב וולף מ.ר. 63265 מהכתובת עם ועולמו 5 ירושלים מר איתמר בן גביר ת.ז. 038678793 שזוהה על-ידי לאתר שקיבלתי בדוא"ל אימות של זהות הלקוח מאת מערכת ההזדהות הממשלתית של ממשל זמין.

ההופעה לפניי בוצעה באמצעות היוועדות חזותית אשר מתועדת אצלי, כאשר המצהיר מופיע לפניי על גבי הצג, עת הצהרתו מושא האימות לפניי והוא מצהיר בפניי כי הוא מצוי במדינת-ישראל בזמן החתימה והאימות והוא מסכים לתיעוד החזותי ועשיית השימוש בו.

לאחר שהזהרתי את המצהיר, כי עליו להצהיר את האמת, וכי הוא צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר הנ"ל את נכונות הצהרתו אשר הוצגה לי במלואה במסגרת ההיוועדות החזותית וחתם עליה מולי.

חתימת המצהיר:

חתימת עו"ד זאב וולף מ.ר. 63265
מ.ר. 02-5001122
מ.ר. 02-6234135