

קידום הנחת ההסכם הימי בין ישראל לבין לבנון בכנסת

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, לתמוך בקידום הליכי אישור ההסכם הימי בין ישראל לבין לבנון המצ"ב, 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. זאת, בהמשך דיון בוועדת שרים לענייני ביטחון לאומי מיום 12.10.2022 ולהחלטה שהתקבלה בסופו.

דברי הסבר

ראש הממשלה ושר החוץ מבקש לקדם הליך לאישור ההסכם הימי בין ישראל לבין לבנון, המצורף להחלטה זו (להלן – ההסכם הימי).

בהתאם לסעיף 10(א) לתקנון עבודת הממשלה ה-36 (להלן – תקנון עבודת הממשלה), שר המבקש להגיש לממשלה הצעה להחלטה בדבר אשרור אמנה בין-לאומית יעביר למזכיר הכנסת שבועיים קודם שני עותקים מנוסח האמנה בתרגומה לעברית ואת עיקריה, על מנת שזה יביאם לידיעת חברי הכנסת. הסדר זה תקף גם למקרים שבהם מבקש השר להביא לאישור הממשלה אמנה הנכנסת לתוקף עם חתימה (סעיף 10(ד)(2) לתקנון עבודת הממשלה). כמו כן, בהתאם לסעיף 10(ה) לתקנון עבודת הממשלה, הממשלה רשאית לקבוע כי בשל חשיבותה תוגש אמנה בין-לאומית גם לאישור הכנסת.

עתה, לאחר שהממשלה שקלה בישיבתה מיום 12.10.22 האם יש להביא את ההסכם הימי לאישור הכנסת בהתאם לסעיף 10(ה) לתקנון עבודת הממשלה, מוצע לקבוע כי הממשלה תומכת בקידום הליכי אישור ההסכם הימי, ובהתאם לאמור בסעיף 10(א) לתקנון, לקבוע כי ראש הממשלה ושר החוץ יעביר למזכיר הכנסת את נוסח ההסכם הימי, על מנת שיביאו לידיעת חברי הכנסת, לפני הבאתו לאישור על ידי הממשלה. זאת, בהמשך לדיון בוועדת שרים לענייני ביטחון לאומי מיום 12.10.2022 ולהחלטה שהתקבלה בסופו.

הרקע לדברים

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

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, להפקיד באו"ם את הקואורדינטות המהוות את עמדת ישראל ביחס לקו התיחום הימי הצפוני שלה, בינה לבין לבנון (להלן: קו 1). הפקדה בהתאם בוצעה ביום 12.7.2011.

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). מאז שנת 2011 ולאורך השנים נעשו ניסיונות תיווך שונים מצד ארה"ב להסדיר את עניין השטח הימי שבמחלוקת בין הצדדים אשר לא צלחו.

בשנתיים האחרונות חלה התקדמות משמעותית, וכעת הושגה הסכמה על נוסח הסכם בין ישראל לבין לבנון – אשר ראש הממשלה ושר החוץ מבקש לקדם את הליך אישורו בממשלה בהתאם לתקנון עבודת הממשלה. עיקרו של ההסכם הימי הוא בקביעת קו גבול ימי בין מדינת ישראל לבין מדינת לבנון, וכן בהסדרת אופן פיתוחו של מאגר חוצה הגבולות הקיים בשטח הימי שבמחלוקת.

יובהר כי ההסכם הימי 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 דומה 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 הגבול. כל אחת מן המדינות צפויה להשיב לארה"ב במכתב תגובה רשמי כי תנאי ההסדר שיוצע על-ידי ארה"ב מקובלים עליה. ההסכם הימי 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 תהווה, למעשה, חתימה על ההסכם.

יצוין כי בכפוף לחתימת ההסכם הימי, צפוי להיחתם בנוסף להסכם זה הסכם מסגרת מסחרי בין חברות האם של הקונסורציום המחזיק בהסכם חיפוש והפקה בבלוק 9 בצד הלבנוני (להלן – הקונסורציום) לבין מדינת ישראל, אשר אמור לקבוע את העקרונות המסחריים בדבר הסדרת פיתוח המאגר והתמורה שתשולם לישראל. לאחר חתימת הסכם המסגרת אמורים הצדדים לחתום על הסכם מסחרי מפורט. בימים אלה מתנהל משא ומתן בעניין זה בין מדינת ישראל לבין חברת טוטאל בשם חברות האם של החברות המשתתפות בקונסורציום, במטרה לחתום על הסכם המסגרת להסדרת פיתוח המאגר והתמורה שתשולם לישראל.

בפני הממשלה הוצגו כלל השיקולים הצריכים לעניין ובכלל זה האינטרסים הביטחוניים, המדיניים והכלכליים-אנרגטיים (לרבות היבטי הדחיפות והחיוניות בעת הזאת), אינטרסים הנוגעים לסודיות החומר הביטחוני שהוצג לוועדת שרים לענייני ביטחון לאומי ולממשלה, כלל ההיבטים המשפטיים (לרבות בעניין תקופת הבחירות) וכן הפרקטיקה הנוהגת לאורך השנים בעניין הסכמים דומים.

עמדת הממשלה, לאחר ששקלה בדבר, היא כי יש לפעול בהתאם להוראת סעיף 10(א) לתקנון עבודת הממשלה ולהניח את ההסכם בפני הכנסת, על מנת שתוכל לקיים לגביו פיקוח פרלמנטרי.

בשים לב לאמור לעיל מוצע, כאמור, לקבוע כי הממשלה תומכת בקידום הליכי אישור ההסכם הימי, ובהתאם לאמור בסעיף 10(א) לתקנון עבודת הממשלה, לקבוע כי ראש הממשלה ושר החוץ יעביר למזכיר הכנסת את נוסח ההסכם הימי, על מנת שיביאו לידיעת חברי הכנסת, לפני הבאתו לאישור על ידי הממשלה. זאת, בהמשך לדיון בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 12.10.2022 ולהחלטה שהתקבלה בסופו.

יצוין כי לסדר היום לישיבת הממשלה צורפו המסמכים הבאים: נוסח ההסכם באנגלית, תרגום ההסכם לעברית, חוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה מיום 11.10.2022 בעניין הסכם לתיחום הגבול הימי הצפוני, חוות דעת של מינהל אוצרות הטבע במשרד האנרגיה בעניין היתרונות האנרגטיים הצפויים למדינת ישראל מהגעה להסכמות ביחס לגבולה הימי הצפוני מיום 2.10.2022, חוות הדעת של אגף היועץ המשפטי במשרד החוץ מיום 2.10.2022 בעניין בחינת מעמד קו התיחום הימי הצפוני של ישראל, חוות הדעת המשפטית של המטה לביטחון לאומי ומשרד החוץ מיום 9.10.2022 בעניין בקשה לקדם הליך אישור חתימה במהלך תקופת בחירות על הסכם בין ישראל ללבנון על הסדרת סוגיות הנוגעות לשטח הימי שבמחלוקת

ביניהן, חוות דעתם של המשנה ליועמ"ש (משפט בין לאומי) המשנה ליועמ"ש (משפט ציבורי – מינהלי) והמשנה ליועמ"ש (ציבורי – חוקתי) מיום 11.10.2022 בעניין חתימה על הסכם לתיחום הגבול הימי הצפוני, וכתבי הטענות בעתירות בעניין ההסכם (בג"ץ 6654/22 פורום קהלת (ע"ר) נ' שר ראש הממשלה, בג"ץ 6664/22 לביא זכויות אזרח, מינהל תקין ועידוד התיישבות נ' שר החוץ ובג"ץ 6712/22 עבדי נ' ראש הממשלה) החלטת בית המשפט העליון בבג"ץ 6712/22 עבדי נ' ראש הממשלה. כמו כן, יצוין כי חוות הדעת המסווגות בעניין זה הועמדו לרשות חברי הממשלה במזכירות הממשלה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתיחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

ראה חוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה מיום 11.10.2022 בעניין הסכם לתיחום הגבול הימי הצפוני.

סיווגים

סיווג ראשי: הצהרתית.

תיחום פעולה עיקרי: חוץ וביטחון.

מגיש: ראש הממשלה ושר החוץ

י"ז בתשרי התשפ"ג
12 באוקטובר 2022



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, חרף 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, לידעת 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 במנגנונים ובמסמכים פנים-ממשלתיים, ואף קיבל ביטוי בפסיקת בית המשפט העליון. על פי הדיון, 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 יביא 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 שיעשה 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 דין,
גלי בהרם-מיארה