

אל:

המשנה ליועמ"שית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) ד"ר גיל לימון	המשנה ליועמ"שית לממשלה (משפט בין-לאומי) ד"ר גיל-עד נועם	המשנה ליועמ"שית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי) ד"ר גיל לימון
--	---	--

**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'יאן 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 לניתוח 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 אף לישראל 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 הטיטה 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 שסוכם 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 יכול 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 ויישארו 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 לנימוקים 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 המשמעות המדיניות, הביטחוניות והאנרגטיות המשמעותיות 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 מאד 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 יראה 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 ושלו"**. 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 (שמשמעותיו 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 מאד 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 המו"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 במימושם:

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 חיפושי 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 כולו" 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.

אדם וולפסון, עו"ד



ממונה (ייעוץ משפטי), המטה לביטחון לאומי

עמית הוימן, עו"ד



מנהל מחלקת משפט בין-לאומי במשרד החוץ

העתק:

היועץ המשפטי של משרד החוץ

היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה

היועצת המשפטית של משרד האנרגיה

היועץ המשפטי למערכת הביטחון

הפרקליטה הצבאית הראשית