



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 ("הקג"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') למזכיר הכללי של האומות המאוחדות ביום ההודעה של ארצות הברית המתוארת בחלק 4. הצדדים יודיעו לארצות הברית כאשר הגישו כל אחד את ההודעה לאו"מ.

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

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

חלק 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

חלק 3

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

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

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

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

חלק 4

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

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

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

בכבוד רב,

נספח א'

הגשה לבנונית מוצעת לאו"מ

[ברכת נימוסין לפתיחה]

[לתואר 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 המכוננים 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

נספח ב'

הגשה ישראלית מוצעת לאו"מ

[ברכת נימוסין לפתיחה]

[לתואר ושם השולח] יש הכבוד להפקיד אצל המזכיר הכללי רשימה של ציונים גיאוגרפיים של נקודות, כמפורט בחילופי המכתבים המכוננים 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]

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

נקודות אלה, בדאטום WGS84, מחוברות בקווים גיאודזיים:

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

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

נספח ג'

תגובה מוצעת של הצדדים

[כבודו/כבודה],

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

נספח ד'

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

[כבודו/כבודה],

אני מתייחס למכתבי מתאריך [X] בדבר תנאים הקשורים לקביעת גבול ימי קבוע בין הרפובליקה של לבנון למדינת ישראל ("הצדדים"). ארצות הברית מאשרת את קבלת המכתב מממשלתך בתאריך [תאריך] המציין את הסכמתה לתנאים המפורטים להלן. ארצות הברית מאשרת עוד כי קיבלה מכתב מממשלת [להכניס] בתאריך [תאריך] המציינת 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,



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.



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.



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 .38/ב

מ ח ל י ט י ס, לאשר 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.



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_2022_764; 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, 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 בפיקוח 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 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 והאיזונים הייחודיים הנדרשים בעת הזו, בשים לב למאפייניו הייחודיים של ההסכם והקרבה ליום הבחירות, הבאת ההסכם לאישור הכנסת היא זו שהולמת, במידה רבה יותר, את התכליות שביסוד דיני הבחירות, ובראי דינים אלה, היא האפשרות העדיפה והראויה. לצד האמור, איני יכולה לקבוע שיש מניעה משפטית לנקוט חלופה של הנחת ההסכם לידיעת הכנסת למשך שבועיים כמתואר לעיל.

בביתה,
גלי בהרם-מיארה



היועצת המשפטית לממשלה

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 הפקודת שביצעה לבנון: M.Z.N.79.2010.LOS.Add.1 of 9 November 2010 and M.Z.N.79.2010.LOS of 24 August 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 ושלובות 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 בייעוץ 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- 55%-45% 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 האנרגיה 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 דעת משרד החוץ מיום 23.8.22.

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 שסוכמו 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 ישראל

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 מדרום 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 יותרו על כן. להלן הנוסח המלא של ההסדר בעניין זה בנוסח 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 ישראל

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 הני"ל ביחס לגבול הימי (לרבות החלק הנוגע לשימור הסטאטוס קוו הקיים באזור הקרוב לחוף לרבות כפי שמוגדר על ידי קו המצופים), מהווה פתרון קבוע 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 שייתכן 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 ממתן 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 ישראל

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

מדינת ישראל

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 הי"ש 9, פס" 9.

¹¹ פרשת וייס, לעיל הי"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 תיכון. 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 בהיותה 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 הממשלה 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-אזוריות.

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 מסווגת 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 מובהקת 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, תידרש 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, היא 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 במנשר 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 במנשר הרלוונטי.²²

²¹ ראו בחלק ב' לחוות דעת זו.

²² בנימין רובין, תחום תחולת המשפט, שטח המדינה ומה שביניהם, משפטים כ"ה 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 ישראל

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 בצר".

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 החלטת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999 (להלן: "חוק ביטול החלטת 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."

²³ 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.

²⁴ 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".

²⁵ על הכוונה לעגן 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 והדיון 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 וויתור 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), התש"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 ישראל

משרד המשפטים

בדומה לדיוני 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 דיוני חקיקה אלה עמדו שטחים כגון רמת הגולן וירושלים.³⁰

חלק נכבד מדיוני 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 יוחרגו 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 דיוני 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 בעיגון 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 בעניינינו 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 שפורט 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, עוה"ד ארבל אסטרך (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, חה"כ יריב לוין, שהיה מבין יוזמי הצעת החוק (שם, בעמ' 16).

³³ כך למשל, יו"ר הוועדה, חה"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 ששחררנו ולצדדי לא השכלנו עדיין להחיל עליהם את הריבונות" (דיון בוועדה המשותפת מיום 26.11.2013, בעמ' 4; וראו גם דבריה של חה"כ אורית סטרוק, 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 ישראל

משרד המשפטים

ואלו שלושת הטעמים המרכזיים אשר בהצטברותם 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 בעניינינו 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 החריוגות 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 ושננקטו במהלך השנים על מנת לקבוע את גבולות סמכויות 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 ומשמעותיותה, 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 החלטה קובעת קואורדינטות לקו התיחום הימי הצפוני וכן קובעת כי הודעה על החלטה תימסר לאו"ם בערוצים המקובלים.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

סעיף 12 לדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה קובע כי "בהיעדר גבול ימי מוסכם בין ישראל לבנון 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 ריבוניותה 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 2018. 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 וואטו 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 למזכ"ל האו"ם בו הביעה מחאה כנגד ההפקדה של מאוריציוס בטענה כי זו פוגעת בריבוניותה על האי טרומלין (לגבי קבעה אזור כלכלי בצו פנימי 146-78 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 שייכים 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 התיחום, 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 International Maritime Law, AMER. Soc. OF INT'L L., Dec. 5, 2011, 3.

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 שחיינים 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 שיינתפס 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 האזוריים הסגורים.

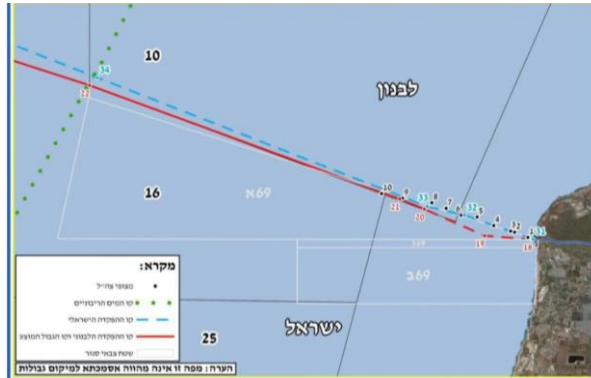
בשטח אזור המחלוקת **הקרוב לחוף** (כלומר, לאורך קו המצופים עד למרחק של 5 ק"מ מהחוף), חורג אמנם תיחום האזור הסגור 69א גם מצפון ל"קו 23" (ועד בסמוך לקו המצופים). בהתאם, חיל הים פועל באזור זה מצפון ל"קו 23". עם זאת, ההסכם אינו קובע קו גבול מוסכם באזור זה, וחלף זאת, קובע כי **הסטאטוס קוו באזור זה יישמר**.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

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 והבלוק (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 ההליך 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 מתחמים 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 מדיטרניאן 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 (1)2:

"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 (3)2.

מדינת ישראל

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 הבלעדני):

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 ימים.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 (ההבדל העיקרי הוא לעניין הנחת כבלים ימיים 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 בענייננו 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 הנובעת 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 ליועמ"ש 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 להחלת 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** (אר"ש 3.7.2018), אם כי מטעמים שונים.⁶⁴

יזכר, 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 שנייה-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, ה"ש 33, פסקאות 56-52.

⁶² שם, פסקה 16.

⁶³ הפניות התקבלו כחלק משיח שוטף בין גורמים במדינה ומחוצה לה בנושא ההסדרים החקיקתיים שיחולו באזור הכלכלי הבלעדי. 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** (אר"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 עוה"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 הטריטוריאל 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 הטריטוריאל לאזור הכלכלי הבלעדי, שהם במעמד שונה." ובהמשך, דבריה בעמ' 21:

"התחלנו מן התפיסה שלפיה יש את השטח הטריטוריאל 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 היא 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, מבהירה 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 ברגולציה 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 מבהירים כי קביעת שטח המדינה בקרקע ובתת הקרקע אינה פוגעת באופיים של המים שמעליהם ושמוחוץ למים הטריטוריאליים, כמימי לב ים.⁶⁹ מכך אין להסיק כי לקרקע ולתת הקרקע במים הכלכליים מעמד נורמטיבי שונה ממעמדם 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: "מ"מ 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 כעת 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, כי באב תשי"ב, 11.8.1952.

מדינת ישראל¹

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 שאליה 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 הבלעדי 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, גבולם 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 ישראל

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 והמשק 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 יחתם 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 יהוו 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 12(a) לאמנת וינה קובע כאמור: "(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. Blakseele 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 במנגנונים 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 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)). 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 בעניינינו. לבסוף נקבע בסעיף, כי הממשלה רשאית לקבוע כי בשל חשיבותה תוגש אמנה בין-לאומית גם לאישור הכנסת (סעיף 10(ה)). בנוסף, הסעיף מסמיק 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 **פרשת 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 הני"ל הוא סעיף 32 בחוק יסוד: הממשלה הנוכחי. ר' ע"פ 131/67 **הישמט קמיאר 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 להחלטה 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. הצעת החלטה יצורפו נוסח האמנה בתרגומה לעברית ועיקריה. דברי ההסבר להצעת החלטה 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 החלטה בדבר אשרור האמנה לידיעת כל חברי הממשלה, ויבקש את עמדתם בדרך שנוהגים בסעיף (ב19) 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) הצעת החלטה המוגשת לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, בהתאם לסעיף (ו) לעיל, יצורפו נוסח האמנה בתרגומה לעברית ועיקריה. דברי ההסבר להצעת החלטה 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 ישראל

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 **מחייבת** 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 הבינ-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 יון, 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 ישראל

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.

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)") טעון 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 בחברון, 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 מחייבה 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 מכווח חוק מפורש ובין מכווח מנהג חוקתי מחייב), ואי הבהירות המאפיינת את הסוגיה, לעיתים נהוגת הממשלה להביא את ההסכמים לאישור הכנסת לפני חתימתם (כך, לדוגמא, בהסכם השלום עם מצרים⁹⁰ ובהסכם השלום עם ירדן^{91,92}, ולעיתים לאחר חתימתם (כך, לדוגמא, בהסכם עם וירחוי⁹³, בהסכם הביניים עם הפלסטינים⁹⁴ וכן בהסכם וואי עם הפלסטינים⁹⁵). לצד דוגמאות אלה, היו מקרים בהם הממשלה ביכרה שלא להביא הסכמים בינלאומיים חשובים לאישור הכנסת (כך, לדוגמא, ההסכם על העברת סמכויות בין ישראל לפלסטינים⁹⁷, ההסכם עזה וירחוי⁹³, בינלאומית זמנית בחברון⁹⁸, פרוטוקול בנוגע למעבר בטוח בין עזה לגדה המערבית⁹⁹, הסכם הבנות בדבר בניית נמל ימי בעזה^{100,101}. 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 מס' 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 שנזכרו, 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 המשמעותיות 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 ישלימו 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 חוזי שלום יובאו 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 תחמת האזור הכלכלי הבלעדי כתבי אמנה 1566, כרך 59 (נחתם ביום 17.12.2010, נכנס לתוקף ביום 25.2.2011).

¹⁰⁸ סעיף 7(3) להסכם השלום עם ירדן - 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, והתייחוס 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 לווייתור על זכויות כלכליות בהיקף לא ידוע (שכן טרם ביצעו 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 קיימת 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, פס"ד 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 החרגי 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 הימי 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 ידיוותית 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"ב 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 (2) 18, 21-22 (1996); יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, כרך א - המינהל הציבורי (מהדורה שנייה מורחבת, 2010), 322-323.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

ו. סוף דבר

חוות הדעת לעיל הציגה את הרקע להסכם המסתמן בין ישראל ללבנון לגבי הקו הצפוני ואת מאפייניו. לאור הניתוח של מרכיבים אלו, חוות הדעת הציגה 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 סנמפולינסקי

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 לוי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)

גב' יעל ויינר, ראש תחום (משפט בין-לאומי), ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי)

גב' הילה אקרמן, ראש אשכול (משפט בין-לאומי כלכלי), ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי)

גב' ענת אסיף גיל, ראש אשכול עבודת הממשלה, ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – מנהלי)

מר איל זנדברג, ראש תחום (משפט ציבורי), ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי – חוקתי)

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 ליועמשי"ת לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) 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'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 לראות 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 הטיוטה 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 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 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 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 מו"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 הישארות 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 לכבול 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"ם". 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 בפגרת 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 משפטן 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



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 ממציאות 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 ומתן 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 ברישונה, 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.

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.

בברכה



חן בר-עסף

מ"מ הממונה על ענייני הנפט

העתקים :

מר ליאור שילת- מנכל משרד האנרגיה

מר אלעד גולן- מנהל תחום רגולציה נפט

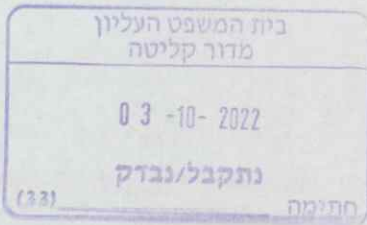
עו"ד יאיר אריאלי- הלשכה המשפטית משרד האנרגיה

בית המשפט העליון

6654/22
ראש הממשלה
03/10/22



העותר



המשיבים

בית המשפט העליון

בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק
מועד חתימת המסמך: 3.10.2022

פורום קהלת (ע"ר) 580553915

ע"י ב"כ עו"ד אריאל ארליך או מאיר בוחניק
או אפרת סונא או אריאלה סגל או אהרן גרבר
מרחי עם ועולמו 8 בירושלים
טל' 02-6312720 ; פקס 077-318-2028
נייד 054-6891319 ; aerlich@kohelet.org.il

נגד

1. ראש הממשלה
2. ראש הממשלה החלופי
3. ממשלת ישראל
4. כנסת ישראל

כולם ע"י פרקליטות המדינה, רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים

ע"י היועצת המשפטית לכנסת

עתירה למתן צו על תנאי, צו ביניים, ובקשה לדין דחוף

בית המשפט מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים לבא וליתן טעם –

- א. מדוע לא יצהיר בית המשפט כי כל הסכם או התחייבות שיש בהם גריעה או ויתור על שטח קרקעית הים ותת-הקרקע באזור שישראל קבעה כי נכלל בתוך המדף היבשתי שלה, המים הכלכליים שלה, והמים הטריטוריאליים שלה, בהתאם להחלטת הממשלה 3542 של הממשלה ה-32 מיום 10.7.2011 (מדרום לקו ראש הנקרה – נקודה 1, ובפרט מדרום לקו ראש הנקרה – נקודה 23) – בטל, באשר התקבל שלא לפי ההליך הקבוע בסעיף 1(א) לחוק יסוד: משאל עם.
- ב. מדוע לא יקבע בית המשפט כי המשיבים 1-3 מנועים מלתת התחייבות לגורם כלשהו על חתימת הסכם כאמור בסעיף א', באופן שיסכל את יישומו של חוק יסוד: משאל עם, או באופן שיעמיד את אזרחי ישראל בפני עובדות מוגמרות.
- ג. מדוע לא יימנעו המשיבים 1-3 מקידום הסכם בין-לאומי הנוגע לאינטרסים כלכליים וביטחוניים כבדי משקל של ישראל בתקופה זו שלקראת בחירות, בעת שאין הממשלה נהנית מאמון ופיקוח בפועל של הכנסת, וזאת בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד.

בקשה דחופה לצו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו המורה למשיבים 1-3 שלא לחתום או לאשרר כל הסכם או התחייבות שיש בהם משום גריעה או ויתור על שטח קרקעית הים ותת-הקרקע באזור שישראל סבורה שהוא נכלל בתוך המדף היבשתי שלה, מדרום לקו ראש הנקרה – נקודה 1 עד לדין והכרעה בעתירה דנן, אלא אם ינהגו המשיבים כמצוות הוראות סעיף 1(א) לחוק יסוד: משאל

עם; וכן לא להתחייב בפני גורם כלשהו על חתימת הסכם כאמור, הן מחמת הראות חוק יסוד: משאל עם והן מחמת המגבלות שקבע בית המשפט הנכבד בפסיקתו על ממשלה בתקופת בחירות. כן מבוקש לקבוע דיון דחוף בעתירה, כמוסבר בסופה.

מבוא ותמצית העתירה

עתירה ובקשה זו עוסקות בהחלטת המשיבים לחתום בימים הקרובים מאד על הסכם היסטורי עם ממשלת לבנון (ישראל או באמצעות צד שלישי) על גבולות האזורים הימיים שבין השתיים. אתמול (2.10.22) הודיע המשיב 1 בפומבי על כוונתו להביא את ההסכם לאישור הקבינט המדיני-ביטחוני לקראת חתימה עליו בתוך ימים קצרים. הודעתו זו היא המשך להודעות מטעמו בכלי תקשורת שונים בימים האחרונים, כי ההסכם יאושר ויחתם ללא ההליך הקבוע בחוק יסוד: משאל עם, וכי לפי עצתה המשפטית של היועצת המשפטית לממשלה אין מניעה מלעשות זאת בתקופת בחירות. נכון לעת כתיבת שורות אלו לא ברור האם יוצג ההסכם לאישור בכנסת, האם בכלל יונח בפניה, ואפילו לא ברור האם יובא לאישור מליאת הממשלה.

אישור ההסכם והחתימה עליו הם פעולה חסרת סמכות משלל סיבות: בראש ובראשונה משום שאישור ההסכם מחייב את ההליך הקבוע בחוק יסוד: משאל עם. בנוסף לכך, מדובר במהלך כבד-משמעויות ורב-השלכות שממשלה בתקופת בחירות מנועה מלעשות בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד, ובוודאי שלא לעשותו בלי להציג ולאשרו בכנסת.

חרף פניותיו החוזרות של העותר החליטו המשיבים לסכל את יישום הוראותיו הברורות של חוק היסוד, ולדלג מעל כל "משוכה" דמוקרטית אחרת של המשפט בישראל, כאילו אין חוק. העתירה מוגשת בדחיפות לאור לוח הזמנים הקצר והחשש מהחמצת השעה, כמתואר להלן.

חרף מאמצייהם של המשיבים להסתיר מאזרחי ישראל את תוכנו של ההסכם, התברר בימים האחרונים כי מדובר על נסיגה ישראלית מן הקו הידוע כקו ראש הנקרה – נקודה 1. המשיבים נאותו להסכים לדרישה הלבנונית כי קו הגבול הימי יעבור בקו ראש הנקרה – נקודה 23. בנוסף לכך נאותו המשיבים להסכים כי שטחים שמדרום לקו זה, שבתוכם מצוי חלקו הדרומי של שדה הגז קאנה – יעברו לידיה של לבנון.

משמעות הדבר היא ויתור על שטח קרקעית הים במים הכלכליים ובמדף היבשתי, שעד כה ישראל קבעה, הצהירה, הכריזה והתייחסה אליו כשטחה ואף נהגה בפועל בהתאם לכך, ואף במים הטריטוריאליים של ישראל.

מבחינה משפטית, חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953 קובע כי שטח המדף היבשתי של ישראל הוא "שטח מדינת ישראל". על כן זהו שטח שחלים עליו המשפט השיפוטי והמינהל הישראליים. כך נוהגת ממשלת ישראל בפועל, כך נהגה גם בימים האחרונים ממש, וכך נקבע לא אחת בעבר גם בחוות דעת שונות של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, חוות דעת שלפיהן פעלו המשיבים. בנוסף לכך, כמובן, גם המים הטריטוריאליים של ישראל הם שטח ישראלי לכל דבר ועניין.

אשר על כן החלטה על העברת שטחים אלו לריבונות מדינה אחרת, בין אם להלכה ובין אם למעשה, כפופה להליך הקבוע בחוק יסוד: משאל עם – אישור ברוב מיוחד בכנסת של 80 ח"כים, או לחילופין אישור ברוב מיוחד בכנסת של 61 ח"כים ולאחריו משאל עם.

עתירה זו מוגשת לאחר שתי עתירות דומות שנדחו על הסף לאחר שבית המשפט הנכבד סבר שלא בשלה העת להגשתן (בג"ץ 5323/22, פסק-דין מיום 9.8.22, ובג"ץ 5642/22, פסק-דין מיום 24.8.22).

כעת, לאור ההתפתחויות הנ"ל, ומשאין מדובר בעניין תיאורטי, שב העותר ופונה בעתירה דחופה לבית המשפט הנכבד. **זאת כדי שלא יעמוד העותר (ואזרחי ישראל) בפני מעשה עשוי, וכדי למנוע תקלה חוקתית חמורה.**

מדובר בהחלטה בעלת השלכות ארוכות-טווח וכבדות-משקל – על גבולות הריבונות הישראלית בים ובכלל, על נכסים כלכליים בעלי ערך עצום, על העתיד הכלכלי של ישראל, על ביטחון ישראל ועל יחסי החוץ שלה. לצד סוגיית חוק יסוד: משאל עם, במקרים בעלי מאפיינים דומים פסק בית המשפט הנכבד כי אין לקבל החלטה **בממשלה בתקופת בחירות**, אלא בשיתוף הכנסת. קל וחומר כאשר מדובר בשטח המצוי תחת החוק הישראלי, וחוק-יסוד קובע במפורש את ההליך לקבלת ההחלטה – באמצעות תמיכה רחבה מאד בכנסת או במשאל עם.

א. רקע תמציתי: גבול המים הכלכליים והמדף היבשתי של ישראל

1. 12 מייל ימיים מהחוף הם המים הטריטוריאליים של כל מדינה. משם ואילך, עד 200 מיילים ימיים, הם **המים הכלכליים**, או **האזור הכלכלי הבלעדי**. כך התגבש בעשורים האחרונים במשפט הבין-לאומי המנהגי הנוגע לזכויות הכלכליות בים של מדינות, (וראו גם סעיף 2 לחוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002). נוהג זה עוגן באמנת הים משנת 1982 - United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) – (שישראל איננה צד לה). באזור הכלכלי הבלעדי למדינה זכויות לחפש ולנצל משאבי טבע בקרקעית הים, תת הקרקע, המים עצמם, פני הים ומה שעליהם, ולבצע פעולות לחיפוש ולניצול כלכלי בקרקעית הים ובים עצמו. למדינת החוף הזכות הבלעדית לפקח ולאשר מחקר ימי באזור הזה.

המדף היבשתי הוא מונח שהתגבש במשפט הבין-לאומי המנהגי בשנות הארבעים והחמישים של המאה העשרים. המדף היבשתי הוא קרקעית הים בהמשך לחופה של כל מדינה, מעבר למים הטריטוריאליים ועד לאזור שבו עומק הים כבר אינו ניתן לניצול. למדינת החוף יש לפי המשפט הבין-לאומי המנהגי זכויות ריבוניות (sovereign rights) לטובת ניצול וחקר קרקעית הים ותת הקרקע במדף היבשתי.

אמנת המדף היבשתי משנת 1958 - Convention on the Continental Shelf - (שישראל צד לה) מעניקה למדינת החוף את הזכות להפעיל סמכויות ריבוניות במדף היבשתי בתחומים מסויימים, דהיינו מחקר מדעי ימי והגנת שימוש בסביבה הימית.

המדף היבשתי שונה מן המים הכלכליים הבלעדיים בעיקר בכך שאינו מוגבל לטווח של 200 מייל, אינו טעון הכרזה, אך כולל את קרקעית הים ומה שתחתיה בלבד. המדף היבשתי רחב מאזור המים הכלכליים. כפי שנפסק זה מכבר בבית הדין לצדק של האו"ם (ICJ) מים כלכליים בלעדיים של מדינה יהיו לעולם אך ורק מעל המדף היבשתי שלה.¹

2. כאמור, עוד קודם אמנת המדף היבשתי מ-1958 החל להתגבש מנהג שלפיו למדינות החוף זכויות ריבוניות ומשפטיות בשטחים תת-ימיים. בשנות הארבעים והחמישים של המאה העשרים הכריזו מדינות נוספות בעולם על זכויותיהן במדף היבשתי. חלקן קבעו בחקיקה פנימית ריבונות מלאה במדף היבשתי ותחולת המשפט הפנימי בו. על רקע זה חוקקה מדינת ישראל, בדומה למדינות אחרות, את **חוק השטחים התת-ימיים**,

¹ "Although there can be a continental shelf where there is no exclusive economic zone, there cannot be an exclusive economic zone without a corresponding continental shelf" (International Court of Justice, Case Concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta) Judgment of 3 June 1985, Par 34).

התשי"ג-1953. חוק זה נועד להכניס את שטחים התת-קרקעיים תחת ריבונות ישראלית על ידי הכללתם בשטח מדינת ישראל והכפפתם תחת החוק והמשפט הישראלי. אשר על כן, השטח שכעת ישראל מסכימה להעבירו לידי לבנון הוא שטח ישראלי ריבוני שהמשפט, השיפוט והמינהל הישראלי חלים עליו, ושינוי מעמדו זה כפוף להליך הקבוע בחוק יסוד: משאל עם. נרחיב על כך בפרק המשפטי להלן.

ב. המחלוקת בין ישראל ולבנון

3. בשנת 2011 הכריזה ממשלת ישראל על גבול המים הכלכליים שלה בגזרת לבנון.² מטרת ההכרזה היתה לקבוע את קו תחום הזכויות הכלכליות של ישראל, בהתאם לעקרונות דיני הים הבין-לאומיים. הגבול נקבע, בהתאם לחוות דעת מקצועיות שקדמו להחלטת הממשלה, בקו ישר מראש-הנקרה ועד נקודה המכונה "נקודה 1" (ראו תרשים להלן), שהיא הנקודה הצפונית ביותר על קו הגבול הימי שנקבע בין ישראל לקפריסין, והדרומית ביותר על קו הגבול הימי שנקבע בין קפריסין ללבנון בשנת 2007 (שלא אושרר על ידי לבנון). הודעה על ההחלטה נמסרה לאו"ם בהתאם לכרוצדורה הרשמית המוכרת במשפט הבין-לאומי.

4. עוד קודם לכן, בשנת 2010, הודיעה לבנון לאו"ם (כפי הנראה בעקבות ההסכמה בין ישראל וקפריסין) כי לעמדתה קו הגבול הימי עם ישראל נמצא בנקודה דרומית-מערבית יותר, הנקראת "נקודה 23". השטח שבמחלוקת, 860 קמ"ר שטחו, כולל בתוכו שדה גז טבעי עצום (מאגר קאנה-צידון). שדה גז זה מצוי חלקו בשטח שאין חולק ששייך ללבנון; חלקו בשטח שאין (עד לאחרונה) חולק ששייך לישראל; וחלקו בשטח הנתון במחלוקת בין הצדדים. הצעת פשרה בתיווך אמריקאי משנת 2012 קבעה נקודת נוספת – נקודה ה', המצויה בתווך ומחלקת את השטח שבמחלוקת ביחס של 55:45 (לרעת ישראל). ישראל הסכימה להצעה ולבנון לא התייחסה אליה.

לאחרונה הקשיחה לבנון את עמדתה והעבירה את קו הגבול הימי שהיא טוענת לו לקו חדש – המסתיים בנקודה 29, העובר מדרום לשדה הגז קאנה-צידון וחוצה את שדה הגז כריש, שישראל החלה לפתחו. **ככל הידוע, אין בסיס משפטי מוכר לדרישה זו שנולדה לצרכי מו"מ בלבד.**

5. המשיבים מסרבים בכל תוקף להציג באופן רשמי את פרטי ההצעה, כמו גם את היבטיה המשפטיים, לציבור בישראל. הם מפזרים סביבה חושך, ענן וערפל. נכון לכתיבת שורות אלו לא דווח על ההצעה לממשלה, לא לכנסת, ובוודאי שלא לציבור. אזרחי ישראל, והעותר בתוכם, נאלצים ללקט מידע מדיווחים לא רשמיים בישראל או מדיווחים רשמיים יותר בלבנון ובארצות הברית. מזכ"ל החיזבאללה חסן נסראללה למד את ההצעה כבר שלושם. חרף מאמצי הערפול, התמונה המתקבלת היא כי המשיבים 1-3 מתכוונים להסכים להצעת לבנון לשוב לקו הדרישה המקורי של לבנון (כלומר עד לנקודה 23), ולהיענות גם באופן חלקי לדרישה החדשה על-ידי העברת חלק מהאזור, כלומר שדה הגז קאנה-צידון כולו, לידי לבנון. להסכמה זו שלושה היבטים לענייננו:³

² החלטה מספר 3452 של הממשלה ה-32 מיום 10.7.2011, מצורפת לעתירה זו כנספח א'.
³ דני זקן, אתר גלובס, 2.20.2022: "לבנון תקבל את מלוא שטח המחלוקת: הסכם הגז נחשף"; L'Orient today, 1.10.22, Maritime border: What's in Hochstein's proposal? דיווחים אלו מצורפים לעתירה כנספח ב'.

- א. הסכמה לנסיגה מן הקו לנקודה 1 לעבר הקו לנקודה 23, כלומר קבלת העמדה הלבנונית המקורית במלואה תוך נסיגה גמורה מן העמדה הישראלית שנמסרה לאויים;
- ב. העברת שטחים ימיים נוספים שמדרום לקו לנקודה 23, כלומר שטחים שעד ממש לאחרונה התנהגה בהם ישראל כאילו הם מימיה הכלכליים הבלעדיים ומצויים במדף היבשתי שלה לכל דבר ועניין.
- ג. העברת שטחים מתוך המים הטריטוריאליים של ישראל (12 מייל ימיים).
הנה תרשים⁴ (בלי ההסכם הצפוי) למען הנוחות:



ג. כללי – תחולת חוק יסוד: משאל עם על השטחים שבהסכם

6. המים הטריטוריאליים של ישראל – 12 מיילים ימיים (כ-22 ק"מ) מן החוף, הם שטח ישראל לכל דבר ועניין.

מעבר לכך, כמפורט להלן, חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953 קובע באופן ברור כי קרקע הים ותת הקרקע בשטח המדף היבשתי של ישראל הם "שטח מדינת ישראל". החוק נחקק על רקע החלטתה של ממשלת ישראל לפעול כפי שפעלו מדינות נוספות באותן שנים ולהחיל ריבונות ישראלית מלאה על המדף היבשתי. משמעות הדבר היא – בין היתר – תחולת משפט, שיפוט ומינהל ישראליים. כך גם נוהגת ישראל בפועל, כפי שיובהר להלן.

כלומר, השטח שיש כוונה להעבירו לידי לבנון נמצא בתוך תחום המדף היבשתי הנכלל בחוק השטחים התת-ימיים. החוק הפנימי במדינת ישראל קובע כי האזור נתון תחת תחולתו של המשפט הישראלי. כך באשר לכל השטח שמדרום לקו הנמתח לנקודה 1, הגבול שישראל הכריזה כגבול המים הכלכליים והמדף היבשתי שלה; שטח שהוא טריטוריה ימית ישראלית – מדף יבשתי וגם מים כלכליים – ללא צל של ספק.

אשר על כן שינוי מעמדו של השטח באופן שיחדלו מלחול בו המשפט והשיפוט הישראליים מחייב את הפרוצדורה הקבועה בחוק יסוד: משאל עם.

מנגד, בימים האחרונים חזר המשיב 1 והבהיר כי אין בכוונתו להביא את ההסכם לאישור לפי ההליך הקבוע בחוק יסוד: משאל עם, וכי אף היועצת המשפטית לממשלה ייעצה לו כך.⁵
מכאן העתירה.

⁴ מקור התרשים: אתר גלובס, 21.6.2022.

⁵ דוגמה אחת, מתוך רבות, מתוך ראיון עם המשיב 1 שפורסם ביום 30.9.2022 בעיתון מקור ראשון: "אני לא משפטן, הלכתי ליועצת המשפטית לממשלה ולצוות שלה. הם חזרו אלינו ואמרו שעמדת המדינה, אם תוגש עתירה לבג"ץ, תהיה שאין שום קשר." <https://www.makorrishon.co.il/news/528963/>; בנוסף, ראיון מצולם שפורסם באתר "ככר השבת" אמש, ביום 2.10.2022, ובו הבהיר המשיב 1 את עמדתו זו: <https://www.kikar.co.il/political-news/428418>

המשיבים

7. ראש הממשלה (המשיב 1), ראש הממשלה החלופי (המשיב 2), וממשלת ישראל (המשיבה 3) – כולם בעלי הסמכות להתקשר בהסכמים בין לאומיים בהתאם לחוק יסוד: הממשלה ובהתאם לתקנון עבודת הממשלה.
- המשיבה 4 היא כנסת ישראל. לפי חוק יסוד: משאל עם, אישור הסכם כאמור תלוי בין היתר באישורה של הכנסת, בדרך שנקבעה.

העותר

8. העותר הוא פורום קהלת, עמותה רשומה, מכון מחקר הפועל בירושלים מאז 2012. הפורום עוסק בתחומי משפט, חברה וכלכלה. בין היתר, עוסק הפורום בסוגיית היחסים בין הרשויות בישראל, בסוגיות הקשורות בכלכלת ישראל, וסוגיות של משפט בין-לאומי.

מיצוי הליכים, עיתוי הגשת העתירה ודחיפותה

9. **עתירה זו נועדה למנוע תקלה חוקתית חמורה, שלא לומר מחטף חוקתי, מבעוד מועד.** היא מוגשת בשעה זו של בין השמשות, לאחר שהמשיבים הודיעו על כוונתם לאשר את ההסכם בימים הקרובים, אולי היום ואולי מייד לאחר יום הכיפורים הבא עלינו לטובה, ומייד אחר כך להודיע למתווכים האמריקנים על אישור זה. כלומר, למעשה, לאשררו.
- היא מוגשת לאחר שהמשיב 1 הבהיר בפומבי כי אין בכוונתו להביא את ההסכם לאישור בהליך הקבוע בחוק יסוד: משאל עם.
- היא מוגשת לאחר שגורמים מדיניים מסרו הודעות בתקשורת ולפיהן המשיב 1 ושר הביטחון החליטו לאשר את ההסכם.
- היא מוגשת כעת כדי שלבית המשפט הנכבד תהיה שהות מינימלית למנוע ברגע האחרון פעולה בחוסר סמכות, פעולה בעלת השלכות מרחיקות לכת.
- עוד המתנה קצרה והנזק הבין-לאומי למדינת ישראל יהיה נזק גדול, ומחיר ההתערבות השיפוטית הנדרשת כאן יאמיר. ניתן יהיה אמנם לדון וליתן פסק דין, אולם נזק רב ייגרם למדינת ישראל אם לאחר ההסכמות יינתן צו שיפוטי שיתלה או יתנה אותן – מבחינה דיפלומטית ומבחינת היכולת לקיים ביקורת שיפוטית אפקטיבית ובמועד רלוונטי. **דחיית הדין בסוגיה שהעתירה מעלה עד לאחר קבלת החלטה כמות כמעט כסיכול האפשרות לביקורת שיפוטית, שמטבע הדברים תהיה אז אפקטיבית פחות. שלטון החוק ייפגע.**
- גם אם יינתן סעד לאחר שנחתם הסכם, וייקבע כי יש צורך לקיים את ההליך שבחוק-היסוד, ייפגע ההליך שחייב המחוקק. הריבון יעמוד אל מול עובדות שכבר נקבעו ואשר מחיר השינוי שלהן כבד, ומרחב הבחירה שלו יצומצם. אין לאפשר לממשלה לסכל כך את ההליך שקבע חוק-היסוד.

10. יאמר כבר כעת כי יישומו של חוק יסוד: משאל עם לעולם יהא – אם יהא – בתנאים כאלה או דומים להם. מו"מ מדיני יתקיים בין ישראל לישות מדינית שכנה, מטבע הדברים הוא יתקיים שלא באור הזרקורים מחמת הטענה להיבטי ביטחון ומדיניות, ויגיע הרגע שבו יהיה הכרח לוודא שהממשלה מודעת לחובתה על פי חוק יסוד ואיננה מתכוונת לחמוק ממנה.
- במצב דברים רגיל וראוי תכריז הממשלה מבעוד מועד על כוונתה לקיים הליך לפי הקבוע בחוק

היסוד, אם ההסכמה שתסתמן תכלול ויתור על שטחים ריבוניים. אולם במקרה דנן לא רק שהממשלה מסרבת בעיקשות להשיב לפנייתו של העותר אשר מבקש שתתייחס לסוגיה – המשיב 1 כבר הודיע בפומבי כי יחתום על ההסכם ללא ההליך האמור.

11. אשר על כן, בסמוך לאחר הפרסומים על אודות כוונת המשיבים לחתום על הסכם עם מדינת לבנון, הכולל ויתור ישראלי על שטחי מים טריטוריאליים ושטחים תת-ימיים שנחשבו עד כה שטח ישראלי, פנה העותר בדחיפות אל המשיבים ואל היועצת המשפטית לממשלה. במכתב שנשלח בערבו של יום 2.8.2022 הבהיר העותר כי "ממשלת ישראל מנועה מלחתום הסכם שיש בו משום ויתור על שטח כאמור שלא לפי הפרוצדורה הקבועה בחוק-היסוד", וביקש מהמשיבים כי העניין ייבחן ומסקנותיו המשפטיות יפורסמו.

העתק מכתבו הדחוף של העותר אל המשיבים מיום 2.8.2022 מצורף כנספח ג'

מענה מן המשיבים לא התקבל.

12. חמישה ימים לאחר מועד שליחת המכתב הגיש העותר עתירה לבית המשפט הנכבד (בג"ץ 5323/22 פורום קהלת נ' ראש הממשלה). בפסק דין מיום 9.8.2022 נדחתה העתירה מחמת אי-מיצוי הליכים.

בו ביום (9.8.2022) שב העותר ושלח מכתב נוסף אל המשיבים וביקש כי יזדרזו להשיב.

העתק מכתבו הדחוף השני של העותר אל המשיבים מיום 9.8.2022 מצורף כנספח ג'1

ביום 14.8.2022 שלח העותר מכתב נוסף.

העתק מכתבו הדחוף השלישי של העותר אל המשיבים מיום 14.8.2022 מצורף כנספח ג'2

13. ביום 15.8.2022 התקבל מענה לקוני מאת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, המתייחס לשלוש הפניות, בזו הלשון:

"ככל שתונח הצעת החלטה על שולחנה של ממשלת ישראל, תצורף לה חוות דעת של הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה בסוגיות המשפטיות הרלוונטיות, כמקובל. משכך, פנייתכם מוקדמת".

העתק מכתבה של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה מצורף כנספח ג'3

במענה למכתב זה שב העותר ופנה ביום 17.8.22 במכתב אל היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה והפציר במשיבים להשיב לגופו של עניין בטרם כל קבלת החלטה.

העתק מכתבו של העותר ליועמ"שית משרד ראש הממשלה מיום 17.8.22 מצורף כנספח ג'4.

14. ביום 24.8.2022 שב העותר והגיש עתירה לבית המשפט הנכבד (בג"ץ 5642/22). העתירה נדחתה בו ביום על הסף, מחמת היותה מוקדמת ותיאורטית.

בהעדר מענה מן המשיבים גם לאחר דחיית העתירה, שב העותר ופנה במכתב נוסף ביום 13.9.2022 ובו בקשה לקבלת עמדתם המשפטית. זאת בייחוד לאחר שפורסם כי היועצת המשפטית לממשלה חיוותה דעתה כי אין החתימה על ההסכם כפופה להליך שלפי חוק יסוד: משאל עם.

העתק מכתבו של העותר מיום 13.9.2022 מצורף כנספח ג'5.

גם זו הפעם הפנייה לא נענתה.
ביום 28.9.2022 שב העותר ופנה במכתב דחוף למשיבים וביקשם להיעתר לבקשתו ולהעביר לידי את חוות הדעת המשפטית האמורה, לאחר שגורם מדיני בכיר מסר בתקשורת כי חוות דעת השוללת את הצורך במשאל עם ניתנה מטעם היועצת המשפטית לממשלה.
העתק מכתבו של העותר מיום 28.9.2022 מצורף **כנספח ג'6**.
מענה של ממש לא ניתן גם למכתבו האחרון של העותר.

15. כאמור, בימים האחרונים התקבלו כמה הודעות פומביות מטעם המשיבים, ובפרט המשיב 1, על כך שההסכם עומד להחתם בקרוב. המשיב 1 עצמו הודיע על כך בהודעת טוויטר אתמול (2.10.22). פורסם כי ביום ה' הקרוב, 6.10.2022, למחרת יום הכיפורים, יתכנס הקבינט המדיני-ביטחוני לאשר את ההסכם, ומייד אחר כך צפויה החתימה עליו.

16. לאחר שמוצו ההליכים לעילא והמשיבים מסרבים להשיב לעותר לגופו של עניין; לאחר שהמשיב 1 הודיע בפומבי כי הוא רואה עצמו פטור מקיום ההליך שבחוק יסוד: משאל עם; לאחר שמתברר, חרף מאמצי ההסתרה של המשיבים, כי מדובר בהסכם הכולל הסגת תחולתם של החוק והמשפט של ישראל משטחים שהם חלים בהם; לאור לוחות הזמנים שהמשיבים הודיעו עליהם באופן ישיר או עקיף – אישור חפז של ההסכם בקבינט או בממשלה וחתימה עליו בתוך ימים מעטים; נוכח תקופת החגים; וכדי לאפשר לבית המשפט הנכבד שהות מינימלית לדון וליתן סעד (ולו זמני) – דומה שזו כעת "דקת הזהב" להגשת עתירה זו בדחיפות, קודם שיעשה מעשה אך מספיק קרוב אליו:

"מסקנתי זו מתחזקת לנוכח הטענה בדבר 'מעשה עשוי'... ככל שבטענה זו יש ממש, ברי הוא כי לא ניתן להאשים את העותרת באי-מיצוי הליכים לנוכח המעשה העשוי שהלך והתגבש לנגד עיניה. מי שסבור אחרת, יספר נא לי היכן בדיוק ממוקמת 'דקת הזהב' אשר מפרידה בין מצב-דברים של 'אי-מיצוי הליכים' לבין 'מעשה עשוי'".

(בג"ץ 8173/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל
(22.5.2022); השופט א' שטיין).

17. אשר על כן, כשאין מנוס מהגשת עתירה ובקשת צו ביניים קודם קבלת ההחלטה והחתימה על ההסכם, ובחלוף שבוע נוסף, שב העותר ופונה בזאת אל בית המשפט הנכבד בבקשת סעד, כדי למנוע תקלה חוקתית ממדרגה ראשונה.

זכות עמידה

18. חוק יסוד: משאל עם קבע סייג על סמכותה של ממשלת ישראל לקדם מדיניות חוץ וביטחון. בעוד שאין חולק כי תפקידה של הממשלה הוא לקבוע מדיניות, לנהל מו"מ עם גורמים זרים ולכרות אמנות (בכפיפות לצורך כללי לאפשר לכנסת לומר את דברה), באה הכנסת וקבעה סייג אחד על סמכות זו: הסכם או החלטה על הפסקת תחולת המשפט השיפוטי והמינהל של ישראל על שטח – מחייב הסכמה מיוחדת של הריבון. הדבר חייב לקבל אישור של רוב מוחלט בכנסת ולאחר מכן במשאל עם, אלא אם התקבל אישור ברוב מיוחס בכנסת (80 ח"כים).

19. משמעות הדבר היא העברת זכות ההכרעה לריבון, הוא הציבור, באופן ישיר או באמצעות נציגיו. זהו חוב שחייבת הממשלה לציבור ואין היא יכולה לפעול בלעדיו. אשר על כן נתונה הזכות לציבור, ולעותר מטעמו, לעמוד בפני בית משפט נכבד זה ולתבוע בדין את אכיפת החובה האמורה על הממשלה; ורשאי הוא לעשות זאת מבעוד מועד, בטרם תישלל זכות זו, בטרם תוכפף לעובדות שנקבעו בהתחייבות בינ"ל שלנסיגה ממנה משמעויות כבדות.

הרקע המשפטי

א. חוק יסוד: משאל עם

20. חוק יסוד: משאל עם נחקק ביום 12 במרץ 2014, במטרה לעגן בחקיקת יסוד "את החובה לערוך משאל עם לצורך אישור הסכמים מדיניים או החלטות ממשלה חד-צדדיות שלפיהם לא יחול עוד המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל על שטחים משטחי המדינה". חוק היסוד מעגן ברמה החוקתית את המגמה להכיר במהלכים מדיניים בעלי משמעות רחבה כפעולות שאינן ראויות להיעשות בידי הממשלה לבדה ללא תמיכת העם והכנסת. מבחינה היסטורית קדם לחוק היסוד חוק רגיל – חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול תחולת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ"ט-1999, אשר תוקן בשנת 2010 והוסף לו פרק העוסק בחובה לקיים משאל עם בנסיבות זהות לאלו שנקבעו לימים בחוק היסוד.

21. סעיף 1(א) לחוק יסוד: משאל עם קובע כזאת:

"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".

כפי שניתן לראות, הסעיף חל על הסכם מדיני שהממשלה מתכוונת לחתום או לאשרר, אשר עוסק בשטח שהמשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל חלים בו, ולפי ההסכם יחדלו מלחול בו. הסכם כזה מחייב אישור של רוב חברי הכנסת (61) ולאחר מכן אישור במשאל עם, או לחלופין אישור של 80 חברי כנסת.

חוק יסוד זה שינה כאמור את כללי המשחק. אין הממשלה עוד רשאית לפעול כהבנתה ולחתום הסכמים בין-לאומיים או לקבל החלטות באופן בלעדי. הסמכות הזו הופקעה ממנה והושבה לריבון, בדרך שנקבעה.

מאז שנחקק חוק היסוד ועד היום הזה טרם בא החוק לידי יישום. זו הפעם הראשונה שיש צורך ליישמו.

22. לשם יישומו של חוק משאל עם נדרשת פעולה **קודם** חתימה על ההסכם עם צדדים שלישיים. חוק היסוד מפקיע למעשה את הסמכות מן הממשלה לפעול, אף לאחר קבלת החלטה, ללא ביצוע ההליך הקבוע בו. אשר על כן, אם עולה טענה שיש בה ממש כי הסכם הצפוי להיחתם בין ממשלת ישראל לצד שלישי מחייב את ההליך הקבוע בחוק היסוד **הרי שיש חובה לברור קודם חתימה על ההסכם, לרבות בירור שיפוטי.**

23. צפוי כי כל ממשלה המבקשת לקדם מהלך מדיני תבקש להתחמק מן ההליך הקבוע בחוק היסוד בבואה לכרות הסכמים או לבצע מהלכים, כדי לקדם את מדיניותה בלי הכבלים שהמחוקק שם על ידה. צפוי גם כי הממשלה תבקש לטעון כי חוק היסוד אינו חל על פעולתה. דווקא משום כך ישנה חשיבות רבה בעמידה על המשמר לבל תנקוט הממשלה פעולות שאינן בסמכותה קודם בירור משפטי ושיפוטי של שאלת תחולת חוק היסוד. ניסיונם של המשיבים לסכל בירור זה, בהתעלמותם העיקשת מפניות העותר, סותרת את חובת ההגינות המוטלת על הממשלה וסותרת את עיקרון שלטון החוק.

24. יודגש כי טענתנו בדבר תחולת חוק-היסוד מתייחסת לכוונה להעביר למדינת לבנון טריטוריות מתוך שטחים שחל בהם המשפט, השיפוט והמינהל, כמפורט להלן. ככל שישנה כוונה רק להענקת זכויות חיפוש אוצרות טבע או זיכיונות להפקתם מובן שאין בכך משום פעולה הכפופה להוראת חוק-היסוד, ככל שהדבר מעוגן במפורש בהסכם.

ב. מעמדו של מדף יבשתי של מדינות

25. ההתייחסות למדף היבשתי כשטח שהזכויות בו נתונות למדינות החלה להתגבש כבר בסוף המאה ה-19 וראשית המאה העשרים, בהצהרות של מדינות ובאמנות. נקודת הציון החשובה היא הצהרת טרומן, נשיא ארה"ב, ב-28 בספטמבר 1945, כי –

"The Government of the United States regards the natural resources of the subsoil and sea bed of the continental shelf beneath the high seas but contiguous to the coasts of the United States as appertaining to the United States, subject of its jurisdiction and control"

הצהרה זו נשענה, בין השאר, על התפיסה כי קרקע הים במדף היבשתי היא המשך היבשת שבשליטת מדינת החוף, ואשר על כן יש לראותו כהמשכה של הטריטוריה.⁶

26. הצהרת טרומן התקבלה למעשה על ידי מדינות רבות כמשקפת משפט בינלאומי מנהגי בעקבותיה הלכו מדינות רבות, ובעשור שאחריה עוד כ-25 מדינות הצהירו על "ריבונות" ("sovereignty") או "שיפוט" ("jurisdiction") על המדף היבשתי הסמוך להן.

27. בשנים שלאחר מכן החלו בחסות האו"ם המהלכים לגיבוש אמנה בין-לאומית בנושא זה, שהבשילו בשנת 1958 לאמנת המדף היבשתי – Convention on the Continental Shelf (1958). סעיף 1 לאמנה זו, שישראל הצטרפה אליה אף היא, מגדיר כי –

"the term continental shelf is used as referring: (a) the seabed and subsoil of the submarine areas adjacent to the coast but outside the area of the territorial sea, to a depth of 200 meters or, beyond that limit, to where the depth of the superjacent waters admits of the exploitation of the natural resources of the said areas; (b) to the seabed and subsoil of similar submarine areas adjacent to the coasts of islands"

בהמשך קובעים סעיפי האמנה כי למדינת החוף זכויות ריבוניות במדף היבשתי לטובת מחקר

⁶ ראו Malcolm N. Shaw *International Law* (United Kingdom: Cambridge University Press, 2003), p. 522.

וניצול המקורות הטבעיים, היינו מינרלים ומקורות אחרים שאינם בעלי חיים, ללא תלות בהכרזה או בתפיסה בפועל. האמנה קובעת כי הזכויות של מדינת החוף במדף היבשתי לא משפיעות על חופש השייט בים הפתוח או באוויר שעליו, וכי מדינת החוף רשאית להקים מתקנים למחקר וניצול המדף, וכן לקבוע אזורי ביטחון עד 500 מטר מסביבם. האמנה גם קובעת דרך לקביעת גבולות המדף היבשתי בין מדינות חוף שכנות. האמנה נכנסה לתוקף בשנת 1964.

28. כאמור, מדינות שונות החלו לאמץ וליישם את הרעיון בדבר זכויות ריבוניות במדף היבשתי, בדרכים שונות. חלקן בהצהרה או בצו ממשלתי, חלקן בחקיקה. חלקן הסתפקו, כמו ארצות-הברית, בהצהרה על דבר קיומן של 'זכויות', 'שליטה', 'שיפוט' במדף היבשתי, וחלקן אף הכריזו על ריבוניות מלאה.

המדינות אשר הכריזו על ריבוניות מלאה על המדף היבשתי הן בעיקר מדינות דרום אמריקה, אולם הצטרפו אליהן גם מדינות אחרות:⁷

כך ארגנטינה בהצהרה מ-1946, הקובעת כי המדף היבשתי שלה נתון לריבוניותה המלאה;⁸ צילה, בהצהרה מ-1947, הקובעת כי ריבוניותה של האומה חלה על כל המדף היבשתי;⁹ פרו, גם כן בהצהרה נשיאותית מאותה שנה, הקובעת כי הריבוניות הלאומית והשיפוט יחולו על כל שטחו של המדף היבשתי;¹⁰ קוסטה ריקה בחוק משנת 1948;¹¹ ברזיל בהצהרה נשיאותית משנת 1950;¹² ונצואלה בחוק משנת 1956;¹³ ניקרגואה קבעה בחוקתה בשנת 1948 באופן מפורש כי הטריטוריה הלאומית תכלול את המדף היבשתי;¹⁴ וגם גואטמלה קבעה הוראה דומה בחוקתה משנת 1965.¹⁵ לבד ממדינות דרום אמריקה, איראן קבעה בחוק משנת 1955 כי שטח המדף היבשתי שייך לממשלתה וכפוף לריבוניות הממשלה;¹⁶ ובחוקים משנת 1976 קבעו הודו¹⁷ ופקיסטן¹⁸ כי יש להן "זכויות ריבוניות מלאות ובלעדיות" על המדף היבשתי שלהן. מנגד, מדינות רבות אחרות הסתפקו בהכרזה – בהצהרה ממשלתית או בחוק – על זכויות ריבוניות, כלומר זכויות מוגבלות הנוגעות לניצול משאבים ומחקר ללא החלת ריבוניות מלאה.

⁷ טבלה מפורטת שערך העותר על היחס החוקי למדף היבשתי במדינות רבות ברחבי העולם מצורפת כנספח ד. מידע עשיר על המצב המשפטי במדינות העולם השונות ניתן למצוא בסקירה שפרסם ארגון האומות המאוחדות בשנת 1970: United Nations, National Legislation and Treaties Relating to the Territorial Sea, The Contiguous Zone, The Continental Shelf, The High Seas and to Fishing and Conservation of the Living Resources of the Sea, pg. 319-476 (1970) (להלן: "ספר האו"ם"); וכן בסקירה מהשנים 1948-1949 של תביעות של מדינות שונות בנוגע למדף היבשתי: International Law Studies (US Naval War College Editor), Volume 46, pg. 182-195 (1948-1949); זמין במרשתת: <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2108&context=ils> (להלן: "הסקירה של 1949").

⁸ W. E. Benton, The Continental Shelf: International Presidential Decree, 11 October 1946; ראו גם Aspects, 6 Sw L.J. 448 (1952).

⁹ הסקירה של 1949, לעיל הי"ש 7, בעמ' 188.

¹⁰ שם, בעמ' 190.

¹¹ שם, בעמ' 193.

¹² <https://digitallibrary.un.org/record/1656535?ln=en>, בעמ' 10-11 למסמך.

¹³ שם, בעמ' 23-24 למסמך.

¹⁴ שם, בעמ' 15-16 למסמך.

¹⁵ שם, בעמ' 12-13 למסמך. זאת לאחר שבחוק משנת 1955 הסתפקה בהצהרה על בעלותה על אוצרות הטבע שבמדף היבשתי.

¹⁶ שם, בעמ' 14 למסמך.

¹⁷ The Territorial Waters, Continental Shelf, EEZ and Other Maritime Zones Act, 1976

¹⁸ Territorial Waters and Maritime Zones Act, 1976

כך נקטו בנוסף לארצות הברית גם מקסיקו¹⁹, בריטניה²⁰ ואיטליה²¹, שוודיה²², הולנד²³, נורבגיה²⁴ וניו זילנד²⁵, רוסיה²⁶ ומדינות נוספות.

29. ניתן אפוא לראות כי בשנים ההן שלאחר הצהרת טרומן, שנות הארבעים עד הששים, בין לפני ובין לאחר אמנת המדף היבשתי משנת 1958, מדינות שונות אימצו ויישמו במשפטן הפנימי באופנים שונים את זכויותיהן במדף היבשתי. חלקן תפסו אותו בצמצום, באופן המעניק זכויות חיפוש, מחקר וניצול משאבים בלבד, תוך החלת החוקים הרלוונטיים לענייני המחקר והניצול ולא מעבר לכך, בעוד אחרות ראו במדף היבשתי משום חלק אינטגרלי מן הטריטוריה שלהן, המשכה של הקרקע ושל הריבונות החלה עליה לכל דבר ועניין.

איזו עמדה נקטה מדינת ישראל הצעירה?

ג. מעמדו של המדף היבשתי של ישראל – קרקעית הים ותת הקרקע

30. בשנת 1953 חוקקה מדינת ישראל את חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953. זהו חוק קצר ובו סעיף אחד. כותרתו של הסעיף – "שטחים תת-ימיים בשטח מדינת ישראל", והוא קובע לאמר:

שטחים תת-ימיים בשטח מדינת ישראל

- 1 (א) 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.
- (ב) שום דבר האמור בסעיף קטן (א) לא יפגע באופיים של המים שמעל לשטחים התת-ימיים הללו, ושמחוץ למים הטריטוריאליים של ישראל, כמימי לב-ים.

כפי שניכר מלשונו של החוק, השטחים התת-ימיים שחוק זה עוסק בהם הם אלו שבשטח המדף היבשתי של ישראל. נקל לראות את הדמיון בין הלשון שנקט בה המחוקק לבין לשונה של הצהרת טרומן הנ"ל. עוד יותר מכך ניכר הדמיון בין ההגדרה שבחוק לבין לשונה של הטיוטה הראשונה לאמנת המדף היבשתי. בשנת 1949 מינה האו"ם את ה International Commission, שמשימתו הראשונה והמרכזית למעשה היתה לעסוק באסדרת דיני הים, ובפרט את נושא המדף היבשתי. טיוטת ההגדרה הראשונה שפורסמה בשנת 1951 מטעם המומחה של הוועדה הציעה כך:

"the 'continental shelf' refers to the sea bed and subsoil of the submarine areas contiguous to the coast, but outside the area of territorial waters, where the

¹⁹ <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2108&context=ils>, בעמ' 185; וכך גם בחוקת מקסיקו, הקובעת רק ש"האומה היא הבעלים הישירים של אוצרות הובע שבמדף היבשתי" (Political Constitution of the United Mexican State, art 27), זמין במרשתת: <https://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/en/vigente>

²⁰ Continental Shelf Act, 1964

²¹ Amendments to Act no. 6 of 11 January 1967; Act no. 613 of 21 July 1967

²² Act no. 314 of 3 June 1966 Concerning the Continental Shelf

²³ Law of 23 September 1965 (Continental Shelf Mining Law)

²⁴ Royal Decree of 31 May 1963, ספר האו"ם, בעמ' 393.

²⁵ Continental Shelf Act, 1964

²⁶ Decree of the Presidium of the Supreme Soviet Socialist Republics on the Continental Shelf of the USSR, 6 February 1968, ספר האו"ם, בעמ' 441.

depth of the superjacent waters admits of the exploitation of the natural resources of the sea bed and subsoil".²⁷

31. מדינת ישראל הצעירה ראתה אפוא את המגמה הבין-לאומית למסד את מעמדו של מדף היבשת, ובפרט את פעולתן של מדינות רבות אשר הכריזו כי מדף היבשת הוא חלק משטחן הריבוני לכל דבר ועניין.

מדינת ישראל בחרה לנקוט בדרך שנהגו בה המדינות הללו – צירוף המדף היבשתי לשטחה של המדינה. הממשלה, ובעקבותיה המחוקק, לא הסתפקו בהכרזה על זכויות ריבוניות למחקר וניצול של קרקעית הים, ובחרו לפעול כפי שפעלו אותן מדינות שהחילו את ריבונותן המלאה, לכל עניין, על שטח המדף היבשתי.

32. **מה משמעותה של הקביעה כי המדף היבשתי של ישראל הוא "שטח מדינת ישראל"?**
בעת שנחקק החוק היתה הוראת חוק יחידה בספר החוקים הישראלי שעסקה בשאלת התחום הגיאוגרפי של תחולת החוק של מדינת ישראל – פקודת שטח השיפוט והסמכויות, התשי"ח-1948. הפקודה קובעת בסעיף 1 כי –

"כל חוק החל על מדינה ישראל כולה ייראה כחל על כל השטח הכולל גם את שטח מדינת ישראל וגם על חלק מארץ ישראל אשר שר הבטחון הגדיר אותו במנשר כמוחזק על ידי צבא-הגנה לישראל"

כלומר החוק הישראלי חל בראש ובראשונה על כל שטח שמוגדר כ"שטח מדינת ישראל". בהתאם לכל פרשנות סבירה, ובוודאי שבהתאם להנחה המקובלת של הרמוניה חקיקתית, הרי שהשימוש במונח "שטח מדינת ישראל" בחוק השטחים התת-ימיים נועד לרמוז לפקודת שטח השיפוט והסמכויות. תכליתו הברורה היא להחיל את החוק הישראלי גם על השטח הזה כפי שנקבע בפקודה.

מדינת ישראל, כאמור, בחרה לנהוג כפי שנהגו באותה תקופה אותן מדינות אשר החילו ריבונות מלאה לכל דבר ועניין על שטח המדף היבשתי.

33. ראוי לזכור כי שילוש המונחים "המשפט, השיפוט והמינהל", שבו נוקט חוק יסוד: משאל עם, נולד בשנת 1967 בעת שנחקק סעיף 11ב לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התשי"ח-1948. סעיף זה נוסף כדי לעצב את דרך החלת החוק הישראלי באזורים שמצפון, ממזרח ומדרום לירושלים, באמצעות צו ממשלתי. לימים ייעשה שימוש בשילוש המונחים גם בחוק רמת הגולן, התשמ"ב-1981 (סעיף 1).

אולם ברור כי תחולתו של החוק הישראלי, כלומר המשפט, השיפוט והמינהל, קיימת גם באזורים הגיאוגרפיים שהיו "שטח מדינת ישראל" קודם לשנת 1967. כך הוחל החוק בשטחים בנגב ובגליל שהחוק הישראלי הוחל בהם באמצעות מנשר של שר הביטחון מכוח פקודת שטח

Report of the International Law Commission Covering the Third Session May 16-July 27, 1951, U. N. 27
General Assembly, Official Records, 6th Sess., Supp. No9, Doc. A/1858.

על תהליכי יצירת אמנת המדף היבשתי ראו בהרחבה –
Gian Piero Campoza Maza "The Legal Regime of the Continental Shelf And The Establishment of the Outer Limits of the Continental Shelf Beyond the 200 Nautical Miles", Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, the United Nations (New York, 2012)

השיפוט והסמכויות, התש"ח-1948, ודומה שאין מי שיטען שחוק יסוד: משאל עם לא יחול באזורים הללו.

34. המסקנה כי חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953 מחיל את החוק הישראלי בשטחי המדף היבשתי עולה גם מדברי ההסבר להצעת החוק:

"ביום כ' באב תשי"ב... פרסמה הממשלה מנשר שזו לשונו:

'הואיל וחקירות מדעיות ... והואיל וכמה מדינות אחרות נקטו פעולה לקיים שיפוט בשטחים

התת-ימיים הסמוכים לחופיהן, לפיכך מצהירה בזה ממשלת ישראל ומודיעה ברבים לאמור:

1. שטח מדינת ישראל יכלול את קרקע הים והתת קרקע של השטחים התת ימיים לחופי

ישראל, והם מחוצה למים הטריטוריאליים, עד היכן שעומק המים שמעליהם מאפשר את

ניצול אוצרות הטבע שבשטחים אלה.

2. שום דבר האמור בסעיף 1 לא יפגע באפיים של המים שמעל לשטחים התת-ימיים הללו,

ושמחוץ למים הטריטוריאליים של ישראל, כמימי לב ים.

החוק המוצע בא לשלב את הוראות המנשר במערכת המשפט הפנימי של המדינה".

המחוקק סבר כי אין די בהכרזה ממשלתית בדבר מעמדו של השטח כשטחה של מדינת ישראל,

וכי הדבר צריך להיקבע גם "במערכת המשפט הפנימי" של המדינה. אין לך החלת חוק ברורה

וחזקה מזו.

35. על בסיס השקפה זו הכריזה השרה להגנת הסביבה לפני ימים אחדים על ערכי טבע מוגנים

באזור "גלישת פלמחים", המוגדר כ"חלקים מהים התיכון המשתרעים בין קו הרוחב 309.32

לבין קו הרוחב 979.31, באזור המתוחם על ידי הנקודות הגאוגרפיות כמפורט בתוספת

הראשונה". מדובר בשטח הנמצא בעומק הים התיכון, מחוץ למים הטריטוריאליים של ישראל,

עמוק לאורך המדף היבשתי שלה.

הכרזה זו נעשתה, כאמור בפתיח, "מתוקף סמכותי לפי סעיף 33 לחוק גנים לאומיים, שמורות

טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1988". מהיכן הסמכות, אם החוק הישראלי

אינו חל במעמקי הים, על פני המדף היבשתי של מדינת ישראל?

אכרזת גלישת פלמחים מיום 21.9.2022 מצורפת **כנספח ה'**.

36. על בסיס השקפה זו רואה מדינת ישראל את אסדות הגז הפועלות מכוח זיכיונות כשטחים

שחלים עליהם החוקים הישראליים, כגון דיני המס, החלים כידוע על הכנסה ש"צמחה

בישראלי" (סעיף 2 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]). ראו לעניין זה את חוות דעתו של המשנה

ליועץ המשפטי לממשלה מיום 15.1.2013. ההבנה היא כי מכוח קרקעית הים – שבה חל החוק

הישראלי – גם על מתקנים המפיקים ממנה אוצרות טבע חל החוק הישראלי, ולכן ניתן לראות

בהכנסות שם משום 'הכנסה שצמחה בישראלי'.

חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה עו"ד אבי ליכט מיום

15.1.2013 מצורפת **כנספח ו'**

37. על בסיס השקפה זו ראתה גם מדינת ישראל את עצמה כבעלת הזכות לשנות מן ההסכמים

שנכרתו עם חברות חיפוש הנפט, כפי שעשתה בעקבות המלצות ועדת שיינסיסקי בשנת 2010.

בחוות הדעת המשפטית שצורפה להחלטות הוועדה ונכתבה על ידי עו"ד אבי ליכט, המשנה

ליועץ המשפטי לממשלה, נכתב כי "קרקע הים באזורים אלה (שמחוץ למים הטריטוריאליים) נכללת בשטחה של המדינה מכח חוק השטחים התת ימיים, התשי"ג-1953. לכן, אף המאגרים של הנפט והגז המצויים מתחת לקרקעית הים בשטחים התת ימיים שייכים לציבור כולו", כפי שכלל המחצבים המצויים מתחת לקרקע בשטח מדינת ישראל שייכים לציבור כולו.

העמודים הרלוונטים מתוך חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש לועדת שישינסקי, מיום 3.1.2010, מצורפים **כנספח ז'**.

38. כך, מבלי לסתור את היותו שטח של "ימי לב ים", כלשון חוק השטחים התת-ימיים, מוחל המינהל הישראלי בקרקע הים, במלוא המידה שבה מינהל של מדינה יכול לחול בקרקעו של ים. העברת השטח לריבונות לבנון תגרום לכך שהמשפט השיפוט והמינהל הישראליים יחדלו מלחול שם.

ד. גבול הצפוני של המדף היבשתי של ישראל וגבול תחולת החוק הישראלי

39. כאמור לעיל (ראו בפיסקה 1) בהתאם למקובל במשפט הבין-לאומי, הכרזת מים כלכליים של מדינת מתבססת על כך שמים אלו מצויים על גבי המדף היבשתי של מדינת החוף. ממשלת ישראל הודיעה על גבול המים הכלכליים הצפוני שלה בשנת 2011, בקו שבין ראש הנקרה ונקודה 1. משמעות הדבר היא כי ישראל רואה בכל השטח שמדרום לקו האמור משום מים כלכליים שלה וממילא גם מדף יבשתי שלה.

40. הזהות (החד-כיוונית) בין מים כלכליים לבין מדף יבשתי הוזכרה גם בפסיקת בית המשפט הנכבד, אשר הניח – ובצדק – כי חוק השטחים התת-ימיים חל על כל שטח מים הכלכליים של ישראל (ראו בג"ץ 7189/17 **החברה להגנת הטבע נ' הממונה על ענייני הנפט** (3.7.2018); פיסקה 112).

41. מדינת ישראל נהגה בשטחים שמדרום לקו 1 כשטח שלה.

במפות הרשמיות שהופצו על ידי משרד האנרגיה, וכן במפה שהעבירה ישראל לאו"ם, מופו ונקבעו בלוקים לשיווק ולמתן רישיונות חיפוש, בכל האזורים שמדרום לקו 1 – הן מדרום לקו 23 והן מצפון לו.

מפת המים הכלכליים של ישראל וחלוקת בלוקים לרישיונות חיפוש, שהועברה לאו"ם על ידי משלחת ישראל, בשנת 2016, מצורפת **כנספח ח'**.

42. כך אפוא המצב לא רק לגבי **האזור שמדרום לקו 23**, שכעת ככל הידוע מבקשים המשיבים להעביר חלקים ממנו לידי לבנון ובכך להפסיק את תחולת המשפט, השיפוט והמינהל הישראליים בו; כך המצב גם לגבי **כל האזור שמדרום לקו 1**, שישראל הכריזה עליו כעל שטח כלכלי בלעדי שלה כאמור במבוא. שטח זה אף הוא בחוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953, ועל כן חלים על קרקע הים שלו המשפט, השיפוט והמינהל הישראליים. שינוי מצב זה מחייב את ההליך הקבוע בחוק-יסוד: משאל עם. אל שטח זה, הנחשב שטח ישראלי מאז החלטת הממשלה משנת 2011, מכוון הסעד הראשון שבעתירה.

43. הנה כי כן, המחוקק הישראלי ראה ורואה את קרקעית הים שבשטח המים הכלכליים של ישראל כטריטוריה שחל עליה החוק הישראלי. גם הרשות המבצעת סבורה כן, בהכרזה על ערכי טבע מוגנים, בהחילה את חוקיה על מתקנים המצויים שם מכוח הרישיונות שהנפיקה לפי חוק הנפט וחוק משק הגז, ובעת שהיא גובה מסים על הגז המופק ממנו.

המשפט הישראלי הפנימי קובע אפוא את תחולתו על שטח המדף היבשתי, ואין צריך לומר שעל שטח המים הטריטוריאליים, ולפיכך גם על כל השטח שמדרום לקו שלגביו הכרזיה ממשלת ישראל בשנת 2011 כי הוא גבולה הימי הצפוני.

החלת החוק הישראלי על קרקע הים ועל השטחים התת-קרקעיים שבשטח המדף היבשתי של ישראל נעשתה תוך הבחנה בין מי הים לפני הים שנשארים שטח בין-לאומי כמו כל הים הפתוח, כמקובל בדיני הים של המשפט הבין-לאומי, ובין קרקע הים ותת-הקרקע שעליהם מוחל המשפט השיפוט והמנהל הישראליים.

44. עוד זאת יש לדעת: הצעת חוק ממשלתית שנועדה להסדיר ביתר פירוט את ניהול השטח הימי ובכלל זה אף שטח המים הכלכליים מצויה בהליכי חקיקה (הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ח-2017). דברי ההסבר להצעת החוק מבחינים בין "קרקע הים ותת הקרקע של השטחים התת-ימיים", שעליהם חל החוק הישראלי מכוח היותם שטח ישראל על פי חוק השטחים התת-ימיים, תשי"ג-1953 ותחולת החוק הישראלי על שטח מדינת ישראל, מצד אחד; ומצד שני שטחי הים, פני הים והמתקנים המצויים בהם, שעליהם לא חל החוק באופן מפורש, אך ניתן באמצעות פרשנות תכליתית של חוק השטחים התת-ימיים להבין כי היתה כוונה להחיל הסדרים מסויימים מהחוק הישראלי גם עליהם. כך לגבי שטחי הים מצוין בהצעת החוק כי –

"הפרשנות המקובלת בישראל היא כי מכוח חוק השטחים התת-ימיים, ניתן להחיל בשטחי הים שמעבר למים הטריטוריאליים של המדינה לכל הפחות את החיקוקים העוסקים ברגולציה של תחום הנפט והגז הטבעי, חיקוקי הגנת הסביבה והחיקוקים הפיסקליים של מדינת ישראל".

כלומר, על שטח קרקע הים חל החוק באופן ברור; מכוחו של חוק השטחים התת-ימיים ולפי הפרשנות המקובלת שלו ניתן להחיל חיקוקים מסויימים גם בשטח הים עצמו (להבדיל מקרקעיתו).

ה. מים טריטוריאליים

45. לפי המידע שפורסם ישראל מסכימה להעביר לידי לבנון מדרום לקו 1 גם משטחי המים הטריטוריאליים שלה (12 מייל). כך על פי תדרוך של "גורם מדיני בכיר" שפורסם אתמול בתקשורת,²⁸ ההסכם כולל הכרה בקו גבול ימי לאורך חמישה ק"מ מהחוף בלבד, ולאחריו – עד 22 ק"מ – יעבור שטח מים טריטוריאליים של ישראל לידי לבנון. הזות קו המים הטריטוריאליים של ישראל מהקו המחבר לנקודה 1 דרומה אל הקו המחבר לנקודה 23 היא פעולה שחוק משאל עם חל עליה, שכן היא גורעת נתח מהמים הטריטוריאליים של ישראל.

²⁸ דני זקן, אתר גלובס, 2.20.2022: "לבנון תקבל את מלוא שטח המחלוקת: הסכם הגז נחשף" (נספח ב').

1. דינו של שטח שבמחלוקת

46. עובדת היותו של השטח נתון במחלוקת בין ישראל ללבנון איננה גורעת מתחולת המשפט והחוק של ישראל על שטח זה. כידוע, גם שטחים אחרים שחל בהם החוק הישראלי נתונים במחלוקת בין ישראל לשכנותיה. כך שטחים בגליל, כך החרמון ורמת הגולן, כך שכונות רבות בירושלים. ברור כי העובדה שהשטח נתון במחלוקת אינה משפיעה על תחולת החוק בו, הקבועה בדיון הפנימי של מדינת ישראל.

47. אמנת הים משנת 1982 – United Nations Convention on the Law of the Sea – עוסקת בין היתר בדרכי קביעת הגבול הימי בין מדינות וביישוב סכסוכים. כאמור ישראל אינה חתומה על אמנה זו, אולם היא מאמצת את הרכיבים המנהגיים מתוכה. סעיפי פתרון הסכסוך שבאמנה אינם נחשבים חלק מהמשפט הבינלאומי המנהגי. אולם גם לפי אמנת הים מעמד השטח אינו משתנה מעצם העובדה שמתעוררת לגביו מחלוקת או שמדינה אחרת מעלה טענה חדשה לגביו.

48. כך סעיף 74 לאמנה, המסדיר את אופן יישוב המחלוקת בין מדינות לגבי תחמת האזור הכלכלי הבלעדי שלהן, ומתייחס מפורשות לתקופת המחלוקת. הסעיף קובע כי –

Pending agreement as provided for in paragraph 1, the States concerned, in a spirit of understanding and cooperation, shall make every effort to enter into provisional arrangements of a practical nature and, during this transitional period, not to jeopardize or hamper the reaching of the final agreement. Such arrangements shall be without prejudice to the final delimitation.

הסעיף מעודד מדינות שלא לבצע מהלכים שיפגעו באפשרות להגיע להסדרה מוסכמת, על-ידי הגבלת מימוש הזכויות הריבוניות הנטענות בשטח; אולם אינו שולל את זכויותיהן הכלכליות או הריבוניות בשטח בתקופת המחלוקת.

מכאן, שגם ביחס לשטח תת-ימי שישראל מתייחסת אליו כאל חלק משטח המדינה בהתאם לדיון הפנימי, כאשר יש מחלוקת עם מדינה אחרת לגבי הזכויות בו – אף שייתכן שעליה להימנע בתקופת המחלוקת מלממש בו את זכויותיה, אין בכך כדי לשלול את תחולת החוק בו בהתאם לחקיקה הפנימית.

2. ההיבט המשפטי: סיכום

49. המחוקק הישראלי קבע כי שטחה של מדינת ישראל, שעליו יחול המשפט, השיפוט והמינהל הישראליים, יכלול את קרקעית הים ותת-הקרקע בשטח המדף היבשתי של ישראל. כך עולה מחוק השטחים התת-ימיים משנת 1953, כך עולה מדברי ההסבר לו, כך עולה מלשונה של פקודת שטח השיפוט והסמכויות משנת תש"ח, כך עולה מדברי ההסבר להצעת החוק משנת 2017, וכך נוהגת למעשה גם הרשות המבצעת בימינו אלה ממש.

הגבול של שטח המדף היבשתי נקבע על ידי ממשלת ישראל בהחלטתה והודעתה לאו"ם בשנת 2011 על גבול אזור המים הכלכליים של ישראל עם לבנון, שכן הכרזה על מים כלכליים תיתכן רק על גבי מדף יבשתי של המדינה המכריזה. ישראל גם נהגה כבעלים בשטחים אלו בהקצותה רישיונות חיפוש נפט בהם.

העובדה שהשטח מצוי במחלוקת עם מדינה אחרת אינה מעלה ואינה מורידה לעניין זה. מעת שקבע המשפט הישראלי את תחולתו על שטח, דינו לעניין הדין הישראלי כשטח ישראלי. כך בוודאי לגבי שטח המים הטריטוריאליים.

50. הסכם מדיני להפסקת תחולת המשפט, השיפוט והמינהל הישראליים בשטח שבו היו חלים בהתאם למשפט הפנימי מחייב הסכמה של רוב חברי הכנסת ומשאל עם, או רוב מיוחד של 80 ח"כים. הממשלה מנועה מלחתום או לאשרר הסכם כזה שלא בדרך האמורה. כך מורנו חוק יסוד. זאת להבדיל ממתן רישיונות חיפוש או זיכיונות הפקה, לגורם פרטי או מדינתי, שזו פעולה הנתונה בסמכותם של המשיבים.

ח. ההקשר העובדתי ונסיבות הזמן – הרקע המשפטי הרחב

51. כריתת ההסכם עם ממשלת לבנון לסיום מחלוקת בת למעלה מעשור היא מהלך דרמטי. להסכם הזה השלכות מרחיקות לכת וכבדות משקל על שורה של עניינים: מבחינה כלכלית יש בו – לפי המידע שפורסם – משום ויתור על חלקה של ישראל בשדה הגז קאנה-צידון, שדה גז גדול שישראל כבר העניקה רישיונות חיפוש לחברות בין-לאומיות מחלקו הנמצא בתחומה. מבחינת הגבולות הימיים של ישראל יש בו משום קביעת גבול על כל ההשלכות הכרוכות בכך, לעניין תחום המים הכלכליים ותחום המדף היבשתי. כאמור, נראה שמדובר אף בשינוי בתחום המים הטריטוריאליים של ישראל. מבחינה ביטחונית מדובר בהסכם עם מדינת אויב, הנתונה כידוע תחת שליטתו הצבאית בפועל של ארגון הטרור חיזבאללה. להסכם כזה השלכות רבות על דרך ההתנהלות מול לבנון, חיזבאללה וגורמים נוספים. זהו הסכם המכריע לגבי שורה של היבטים רבי חשיבות, הן בטווח המיידי והן לעתיד – כלפי ממשלות ישראל ומדינת ישראל. לא במקרה הוא מעורר חילוקי דעות ציבוריים עוד קודם שנחתם.

52. ראוי על כן להזכיר את התקופה שבה מדובר – **תקופת בחירות**. אף שאין ספק כי הממשלה מוסמכת לפעול ככל ממשלה – בית המשפט הנכבד פסק בשורה ארוכה של פסקי דין כי עליה לפעול בריסון ולהימנע מכבילת הממשלות הבאות. נזכיר כי בית משפט זה הוציא צו ביניים לעצירת פעולה אלמנטרית של סגירת האוריינט-האוס עד לאחר בחירות, אי-אז לקראת בחירות בשנת 1999, בממשלה שכינה לאחר שהכנסת חוקה חוק לפיזור (בג"ץ 3123/99 **הלמן נ' השר לביטחון פנים** 7.7.1999)). עוד נזכיר כי בית משפט זה מצא כי ממשלה (שכינה לאחר התפטרות ראש ממשלה, קודם בחירות) מוסמכת לנהל מו"מ לאחר שהוצהר כי אם יתגבש הסכם הוא יאושר בכנסת (בג"ץ 5167/00 **וייס נ' ראש הממשלה**, פ"ד נה(2) 455 (2001)); וכי בית משפט זה קבע, בנסיבות של ממשלה יוצאת, כי עליה לנהוג בריסון בקבלת החלטות שייכבלו ממשלה עתידית, בשים לב לכך ש"אף לעצם ניהול מו"מ יכולה להיות חשיבות בלתי מבוטלת", אפילו כשתוצאותיו עוד כפופות להליך בכנסת (בג"ץ 9202/08 **לבנת נ' ראש הממשלה** 4.12.2008)). נזכיר גם את פסק דינו של בית המשפט הנכבד בעניין מינויים בתקופת בחירות מהימים האחרונים, השב על העקרונות שנקבעו בפסיקה בעניין המותר והאסור בתקופת בחירות בכלל (בג"ץ 5403/22 **לביא נ' ראש הממשלה** 22.9.2022)).

53. המשיבים משילים מעליהם, כמסתבר, כל מחסום הנובע ממשטרה הדמוקרטי של ישראל: חובה להביא הסכמים בין-לאומיים לאישור מליאת הממשלה, החובה להביא הסכמים בין-לאומיים בעלי חשיבות רבה לאישור הכנסת (או לכל הפחות להניחם על שולחנה), החובה לנהוג באיפוק ובריסון בתקופת בחירות ובממשלה שאין עליה ביקורת אפקטיבית של הכנסת, ומעל כולם – החובה הקבועה בחוק יסוד: משאל עם.

סיכום העתירה והנמקת הסעדים

54. לאור כל האמור התבקשו הסעדים שבראש העתירה.

המשיבים אינם מוסמכים לחתום על כל הסכם או התחייבות שיש בהם משום הפסקת תחולת המשפט והשיפוט הישראליים בשטחי המים הטריטוריאליים ובשטחי קרקע הים באזור המדף היבשתי של מדינת ישראל, אלא לאחר קיום ההליך המחויב בחוק יסוד: משאל עם. הדברים נכונים ביחס לכל שטח המצוי מדרום לקו שבין ראש הנקרה ונקודה 1. אין בכך, כאמור, כדי לגרוע מסמכותה של ממשלת ישראל (בכפוף לדין הנוהג באשר למגבלות בתקופת בחירות) להתקשר בכל הסכם מדיני או אחר להענקת רישיונות חיפוש או זיכיונות להפקת אוצרות טבע.

באשר לסעד השני: הואיל ומדובר בחוק יסוד ובהכרעה חוקתית המעבירה את הסמכות לריבון, יש הכרח למנוע מן המשיבים להעמיד את הריבון בפני מעשה עשוי, בפני מציאות שהשתנתה, בפני מצב שבו ביטול או התנאה על הסכמות שכבר ניתנו לגורמים בין-לאומיים משמעותם נזק כבד לישראל. אין לאפשר למשיבים לבצע מחטף שכזה, שמשמעותו הפיכת חוק היסוד לאות מתה.

בית המשפט הנכבד מתבקש אפוא לקבוע שהמשיבים מנועים מלהתחייב בהתחייבות כלשהי שתעגן ותחשק את הריבון בישראל, בלא הבהרה ברורה כלפי כלל הצדדים המעורבים והמתווכים במו"מ כי כל הסכמה על הפסקת המשפט השיפוט והמינהל הישראליים על שטח שבו הם חלים מחייבת אישור בהליך הקבוע בחוק היסוד. זו חובת ההגיונות של המשיבים כלפי הריבון, ובית המשפט מתבקש לאכפה.

באשר לסעד השלישי, כפי שהוסבר לעיל, וכפי שנפסק אך לאחרונה בבית המשפט הנכבד, ברור כי מהלך רב-השלכות כמו ההסכם המדובר חורג חריגה רבתי מן הגבולות שהותוו בפסיקה לממשלה בתקופת בחירות.

בית המשפט מתבקש להוציא מלפניו צווים על תנאי כמבוקש, לזמן את המשיבים ולעשות את הצו למוחלט;

כן מבוקש לפסוק לעותר את הוצאותיו ושכ"ט עו"ד. ולהלן פירוט הבקשה לצו ביניים וקביעת דיון דחוף.

הבקשה לצו ביניים ולקביעת דיון דחוף

כאמור בפתח הדברים עתירה זו מוגשת באופן דחוף, לאחר פניות דחופות חוזרות ונשנות אל המשיבים 1-3 שלא נענו, ולאחר שבימים האחרונים הודיעו המשיבים (ובפרט המשיב 1) כי הצעת המתווך שהועברה לצדדים מקובלת עליהם וכי בכוונתם לאשר את ההסכם בקבינת המדיני-

ביטחוני בתוך ימים אחדים.

ככל הידוע בעת הגשת עתירה זו, על פי דברי המשיבים כמפורט לעיל, כוונת המשיבים היא להביא את ההסכם לאישור מייד לאחר יום הכיפורים (אם לא קודם לכן), ומייד לאחר מכן לאשר את ההסכמה הזו באזני הגורם המתווך בין ישראל ולבנון. משמעות הדבר היא כי בתוך ימים מעטים לכל היותר ייעשה מעשה חסר סמכות אך בעל השלכות מכריעות, שמחיר הנסיגה ממנו גבוה עד מאד.

כפי שהוסבר בעתירה ההסכם שהמשיבים הסכימו לחתום עליו כולל הסגת תחולת החוק הישראלי משטחים ימיים שהחוק הישראלי חל עליהם, בהתאם לחוק השטחים התת-ימיים התשי"ג, שממשלת ישראל עצמה רואה בו חוק המחיל את חוקי ישראל על שטחי המדף היבשתי. נסיגה משטחים כאלו משמעותה הפסקת תחולתם של המשפט, השיפוט והמינהל הישראליים, ואשר על כן מחייבת את ההליך הקבוע בחוק יסוד: משאל עם.

המשיב 1 הודיע ברבים כי אין בכוונתו לאשר את ההסכם בהליך הקבוע בחוק יסוד: משאל עם; המשיב 1 הודיע כי היועצת המשפטית לממשלה אף היא תומכת עמדה שגויה ובלתי חוקית זו; ועוד הודיע כי ההסכם יובא לאישור בקרוב מאד, מייד לאחר החג ואולי אף קודם לכן. כמובן, כוונתם הברורה של המשיבים היא להביא את ההסכם לאישור וחתימה קודם הבחירות.

מאזן הנוחות נוטה בביורר לטובת מתן צו ביניים מסוג צו מניעה, כמבוקש.

כמפורט בגוף העתירה מדובר בהוראה של חוק-יסוד – פסגת הנורמה החוקתית בישראל בהתאם לפסיקות בית משפט זה. החשש שמא יפעלו המשיבים בניגוד לגבולות הסמכות שקובע חוק היסוד הוא חשש חמור וכבד.

אם לא יינתן צו, והמשיבים יחתמו על הסכם בניגוד לסמכותם, או אפילו יתחייבו לחתימה על הסכם כזה – יוכל בית המשפט הנכבד לדון בעתירה ולהכריז כי פעלו בחוסר סמכות; אולם הכרזה כזו תגרום למדינת ישראל נזק בינלאומי ותדמייתי כבד. אין לאפשר מצב שבו לאחר שנחתם הסכם נאלצת מדינת ישראל להודיע כי נחתם ללא סמכות, והדברים ברורים ואינם צריכים הסבר. אין גם לאפשר מצב שבו הריבון (הכנסת או העם במשאל) נדרש לתת דעתו לסוגיה, בהתאם לחוק היסוד, כשמעל ראשו מונפת חרב העובדות שכבר נקבעו.

אשר על כן נחוץ כי יינתן צו ביניים באופן מידי, למנוע תקלה חוקתית ולמנוע נזק כבד.

לצד צו המניעה, ולאור סד הזמנים הקצר, נחוץ דיון דחוף בעתירה כדי להבהיר למשיבים את גבולות סמכותם בטרם יתקדמו במשא ומתן ובטרם ינקטו פעולות שמחוץ לסמכותם. זאת גם באשר להגבלות על מרחב הפעולה של הממשלה בתקופת בחירות, בהתאם לפסיקות בית המשפט הנכבד.

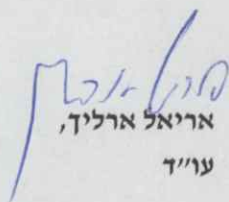
המשיבים גמרו אפוא אומר לסכל את האפשרות כי לאזרחי ישראל תהיה הזדמנות – באמצעות נציגיהם או באופן ישיר – לומר את דברם על ההסכם ולסכל את האפשרות כי תינתן הזדמנות לביקורת שיפוטית על סמכותם של המשיבים וחוקיות המהלך.

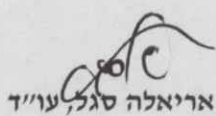
בית המשפט הנכבד איננו יכול להוסיף לעמוד מנגד. האחריות לפעול בזמן, לבלום את המחטף החוקתי שמתכננים המשיבים, ולמנוע נזק חוקתי קשה למשטר בישראל ולאזרחי ישראל – מוטלת לפתחו.

כעת, ככל הנראה, זו "דקת הזהב".

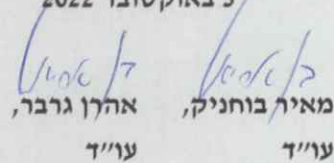
תצהירו של מר מאיר רובין, מנכ"ל העותר, מצורף לאימות העובדות שבעתירה זו והבקשה שלצדה.

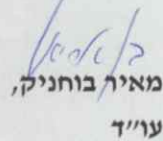
ירושלים
ח' בתשרי, תשפ"ג
3 באוקטובר 2022


אריאל ארליך,
עו"ד


אריאלה סגל, עו"ד


אפרת סונא, עו"ד


אהרן גרבר,
עו"ד


מאיר בוחניק,
עו"ד

ב"כ פורום קהלת

תצהיר

אני הח"מ, עו"ד מאיר רובין ת.ז. 039986948, לאחר שהוזהרתי כי עליי לומר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בכתב כדלקמן:

1. אני נותן תצהירי זה כתמיכה לעתירה ולבקשת צו ביניים בתיק בג"ץ פורום קהלת נ' ראש הממשלה ואח' בעניין אי חוקיות חתימה על הסכם הנוגע להזזת הגבול הימי עם לבנון.
2. אני משמש מנכ"ל העותר.
3. העובדות שבבקשה הנוגעות ל'פורום קהלת', ובפרט סעיפים 8-14 הן נכונות לפי ידיעתי האישית.
4. יתר העובדות שבעתירה ובבקשה נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונותי.




מאיר רובין

תאריך 3.10.2022

אישור

הריני מאשר, כי ביום 3.10.2022, בשעה 12:07, הופיע לפניי, עו"ד מאיר בוחניק מ"ר 68609, מהכתובת עם ועולמו 8, ירושלים, עו"ד מאיר רובין המוכר לי אישית. לאחר שהוזהרתי את המצהיר, כי עליו להצהיר את האמת, וכי הוא צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר הנ"ל את נכונות הצהרתו וחתם עליה מולי.



חתימת המצהיר
מאיר בוחניק, עו"ד
מ.ר. 68609
חתימת עוה"ד

נספחים

החלטה מספר 3452 של הממשלה ה-32 מיום 10.7.2011	נספח א'
דיווחים מהימים האחרונים על תוכן ההסכם המתגבש	נספח ב'
העתק מכתבו הדחוף של העותר אל המשיבים מיום 2.8.2022	נספח ג'
העתק מכתבו הדחוף השני של העותר אל המשיבים מיום 9.8.2022	נספח ג'1
העתק מכתבו הדחוף השלישי של העותר אל המשיבים מיום 14.8.2022	נספח ג'2
העתק מכתבה של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה מיום 15.8.2022	נספח ג'3
העתק מכתבו של העותר ליועמ"שית משרד ראש הממשלה מיום 17.8.22	נספח ג'4
העתק מכתבו של העותר למשיבים מיום 13.9.2022	נספח ג'5
העתק מכתבו של העותר מיום 28.9.2022	נספח ג'6
טבלה מפורטת שערך העותר על היחס החוקי למדף היבשתי במדינות רבות ברחבי העולם	נספח ד'
אכרזת גלישת פלמחים מיום 21.9.2022	נספח ה'
חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה עו"ד אבי ליכט מיום 15.1.2013	נספח ו'
העמודים הרלוונטיים מתוך חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש לוועדת שישינסקי, מיום 3.1.2010	נספח ז'
מפת המים הכלכליים של ישראל וחלוקת בלוקים לרישיונות חיפוש, שהועברה לאו"ם על ידי משלחת ישראל, בשנת 2016	נספח ח'

נספח א':

החלטה מספר 3452 של הממשלה ה-32

מיום 10.7.2011

נספח א

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	33° 5' 39.5" מעלות	13° 6' 35" מעלות
32	33° 6' 23" מעלות	10° 4' 35" מעלות
33	33° 6' 39" מעלות	3° 3' 35" מעלות
34	33° 10' 33.5" מעלות	11° 53' 34" מעלות
35	33° 13' 9" מעלות	38° 46' 34" מעלות
1	33° 38' 40" 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 ב':

דיווחים מהימים האחרונים על תוכן

ההסכם המתגבש

סגור חלון

נספח ב



לבנון תקבל את מלוא שטח המחלוקת: הסכם הגז נחשף

לפי ההסכם המתגבש, שדה קאנה צידון, המתפרש על שטח המים הכלכליים של לבנון וישראל, יהיה כולו בפיתוח לבנוני והחברות המפתחות יתנו לישראל פיצוי על החלק שנמצא בשטח הישראלי • קו הגבול מהחוף ועד 5 ק"מ אל עומק הים יהיה לפי דרישת ישראל הגבול הימי בין המדינות

דני זקן 2/10/22

הסכם הגז עם לבנון נחשף: שדה קאנה צידון, המתפרש על שטח המים הכלכליים של לבנון וישראל, יהיה כולו בפיתוח לבנוני והחברות המפתחות, ובראשן טוטאל מצרפת, יתנו לישראל פיצוי על החלק שנמצא בשטח הישראלי - כך גילה הערב גורם מדיני בכיר.

מתווה הפיצוי טרם נקבע, והוא יידון במקביל עם החברות המפתחות. מההסכם עולה כי ישראל ויתרה על דרישותיה במים הכלכליים, וקיבלה את הדרישה הלבנונית לגבול המים הכלכליים בין המדינות, בקו המכונה קו 23. העמדה הישראלית המקורית הסכימה לווייתור על כ-60% משטח המחלוקת. כן נקבע בהסכם כי קו המצופים, קו הגבול מהחוף ועד 5 ק"מ אל עומק הים יהיה לפי דרישת ישראל הגבול הימי בין המדינות.

■ ההסכם עם לבנון: מי מוסמך לאשר, ומהי עמדת היועמש"ת?

מדובר בהצעה של המתווך האמריקאי עומס הוכשטיין, ומהגורם הבכיר עולה כי היא מקובלת על ראש הממשלה יאיר לפיד ועל שר הביטחון בני גנץ. נציין כי באופן דומה - מתן פיצוי על המאגר שבשטח ישראל, אמורה להסתיים גם המחלוקת בין ישראל לקפריסין על שדה אפרודיטה/ישי. הגורם אמר כי לאחר אישור ההסכם הוא יועבר למוסד הרלוונטי באו"ם, שיעגן אותו ויסיים למעשה את המחלוקת על הגבול הימי בין המדינות.

הגורם אמר כי ההצעה תובא לדיון בקבינט ביום חמישי אך עדיין לא הוחלט מה הגוף שיציב עליה, הקבינט או הממשלה. לדבריו רק אחר כך תימסר התשובה החיובית לאמריקנים. לדבריו, ארצות הברית וצרפת ערבות להסכם, ולצרפת שמחזיקה במחצית הבעלות על חברת טוטאל אינטרסים כלכליים שיצליח.

הישגו הישיר של ההסכם, לטווח הקצר לפחות, הוא הרגעת האווירה מול חיזבאללה, וצמצום החיכוך והסיכוי לפתיחת עימות ברקע המחלוקת הזו, כפי שאיים חיזבאללה.

בתשובה לשאלה אמר הגורם כי לא הייתה כניעה לנאסראללה ולחיזבאללה על אף איומיהם על אסדת כריש. "נוצר חלון הזדמנויות לרבות בשל המצב הפוליטי בלבנון ואנחנו מנסים לנצל אותו ולסיים את המחלוקת". עוד אמר הגורם כי זה חשוב שיהיה מעמד סיכום משותף להסכם, אם כי הדבר עדיין לא נקבע. בתשובה לשאלה על אישור ההסכם אמר כי המל"ל עובדים בצמוד עם היוזמה"שית גלי בהרב-מיארה בכל מה שקשור בהיבטים המשפטיים. הוא סירב להתייחס לשאלה על התבטאות נתניהו ולפיה ממשלה בראשותו תבטל את ההסכם אם ייחתם.

השפעה מכרעת לעמדתו של גנץ

ניתוח ההסכם שעקרונותיו פשוטים, מסביר את שביעות הרצון בצד הלבנוני. הקו הלבנוני של תחילת המו"מ התקבל במלואו, ואילו קו 1 העמדה הישראלית נמחק. הגורם המדיני טען כי ישראל לא הסכימה לקבל את הקו הדרומי יותר שהציגה לבנון במהלך המו"מ בעבר, קו 29, אולם בפועל המו"מ הנוכחי לא היה נפתח לולא הייתה לבנון מוותרת על העמדה הזו. המתווך הוכשטיין הציב את ביטול העמדה הניצית הזו כתנאי לחידוש המו"מ.

לגלובס נודע כי עקרונות ההסכם סוכמו סופית בשבוע הראשון של ספטמבר, למרות התנגדות של בכירים שהיו מעורבים במו"מ. העמדה הישראלית המקורית הסכימה לויתור על כ-60% משטח המחלוקת, אך העמדה הזו לא התקבלה.

לעמדתו של שר הביטחון בני גנץ הייתה השפעה מכרעת שכן הוא העדיף את השקט הביטחוני מול חיזבאללה ואת קביעת קו הגבול הטריטוריאלי - קו המצופים, על פני המחלוקת על המים הכלכליים. נוסף כי בגלובס פרסמנו שגם עמדה זו הייתה במחלוקת קשה בתוך מערכת הביטחון וכמה מהמעורבים בדיונים הזהירו כי מדובר בכניעה לחיזבאללה ולאיומיו.

במהלך המו"מ הופעלו לחצים על חברת אנרג'יאן בעלת זיכיון ההפקה מכריש, לעכב את התחלת הפקת הגז מהמאגר, בשל איומי חיזבאללה כי לא יאפשר את תחילת ההפקה בטרם יקבלו הלבנונים את זכויותיהם בהסכם.

שר הביטחון גנץ הדגיש את היתרונות הביטחוניים של ההסכם. לדבריו, "ההסכם אינו ערובה למניעת חיכוך עתידי עם לבנון, אך אין ספק שהוא יחזק את היציבות, את ההרתעה, ובטוח הרחוק גם יחליש את התלות של לבנון באיראן שמעבירה לה דלק ואמצעים נוספים.

גנץ מתח ביקורת על דברי ח"כ בנימין נתניהו שיבטל את ההסכם אם יבחר לראשות הממשלה. הוא הציע לו לבקש עדכון מסודר בנושא "לפני שהוא נותן דלק לתעמולה של נטראללה - שסיכן ועודנו מסכן את ההסכם".

ראש הממשלה לפיד אמר על ההסכם בישיבת הממשלה כי "במהלך סוף השבוע התקבלה בלבנון ובישראל הצעת המתווך האמריקאי להסכם על הגבול הימי בין שתי המדינות. אנחנו מנהלים דיונים על הפרטים האחרונים, כך שאי אפשר עדיין לברך על המוגמר, אבל כפי שדרשנו מהיום הראשון ההצעה שומרת על מלוא האינטרסים הביטחוניים מדיניים של ישראל, וגם על האינטרסים הכלכליים שלנו. אין לנו התנגדות לפיתוח מאגר גז לבנוני נוסף, שממנו נקבל כמובן את התמלוגים המגיעים לנו. מאגר כזה יחליש את התלות הלבנונית באיראן, ירסן את חיזבאללה ויביא ליציבות אזורית".

EXCLUSIVE

Maritime border: What's in Hochstein's proposal?

The signing of the maritime border agreement 'could take place before the end of Aoun's term.'

L'Orient Today / By Mounir RABIH, 01 October 2022 19:33



President Michel Aoun meets with US Ambassador Dorothy Shea, in Baabda, on Oct. 1, 2022. (Credit: Dalati and Nohra)

After weeks of indirect negotiations between Beirut, Tel Aviv and New York, US Envoy Amos Hochstein delivered his written proposal to Lebanon on Saturday regarding

Live News

11:18

DIPLOMACY American held in Iran allowed to leave, son freed from detention

10:39

Security ISF arrests three escapees from Nabatieh prison

20:45

IRAQ Tear gas fired, scores wounded in Baghdad protest marking 2019 unrest

By subscribing, you contribute to our financial and editorial independence.

Subscribe

Already have an account? [Log in](#)

learned that Hochstein's written proposal had reached the US Embassy in Beirut. Without delay, an appointment was made between US Ambassador to Lebanon Dorothy Shea and Lebanese officials to pass along the proposal.

Shea was received by President Michel Aoun in Baabda on Saturday, followed by caretaker Prime Minister Najib Mikati, at his home, and Speaker of Parliament Nabih Berri, in Ain al-Tineh.

"The atmosphere is positive and an agreement should be reached soon," Mikati later told *L'Orient-Le Jour*. The signing of this agreement "could take place before the end of Aoun's term of office" on Oct. 31, he added.

Mikati said the 10-page proposal, if accepted, "will have positive repercussions on other issues and especially on the presidential election." Upon leaving Ain al-Tineh, Shea also expressed optimism and spoke of a "very positive" situation.

Read also:

Will Lebanon's oil end

By subscribing, you contribute to our financial and editorial independence.

Subscribe

Already have an account? [Log in](#)

Beirut's political party leaders to discuss the content of the proposal.

Line 23, Qana and the 'line of buoys'

A source close to Nabih Berri said the proposal provides for the area granted to Lebanon to be delimited by Line 23, with Beirut gaining sovereignty over the entire Qana gas field, which extends southwards beyond the area bordered by Line 23.

According to the current proposal, the blocks of the Lebanese exclusive economic zone (EEZ) will remain intact, with no part of the zone granted to Israel. The area between the "line of buoys" and Line 23 should be declared a safe zone, but under Lebanese sovereignty, because it belongs to the Lebanese EEZ.

Read also:

Maritime border: Is the 'line of buoys' an Israeli trap?

Beirut already indicated it was unopposed to this area being supervised by the United

By subscribing, you contribute to our financial and editorial independence.

Subscribe

[Already have an account? Log in](#)

Lebanon's demands. However, in its response to Hochstein's proposal, Beirut will have to decide on the question of UN supervision of the safe zone.

The "line of buoys," which extends 6 km into the sea from Ras Naqoura, was set up by Israel after its withdrawal from southern Lebanon in 2000. With the adoption of Line 23 as the official maritime border, the line of buoys would fall into Lebanese territory, which prompted Israel to request a deviation from Line 23 to take the buoys into account.

No link to the land border

Before officially submitting his proposal, Hochstein spoke with Deputy of Parliament Elias Bou Saab and Director of General Security Abbas Ibrahim to finalize its content.

The two Lebanese officials reiterated Lebanon's refusal that the maritime border's departure point affect the Lebanon-Israeli land border. According to the Hochstein's proposal, the maritime border would depart from the Israeli point 31, which is further north than point B1, as requested by the

By subscribing, you contribute to our financial and editorial independence.

Subscribe

Already have an account? [Log in](#)

rejoining Line 23.

However, it is explicitly mentioned in the text that the maritime border will not be linked in any way to the future demarcation of the land border. Indeed, for the latter, Lebanese authorities do not seem ready to let go of point B1.

This refers to the area between the line of buoys and the departure point of Line 23 itself — point B1 — which would therefore be placed under UN control, while maintaining Lebanese sovereignty.

Final steps

Now that the American proposal is in the hands of Lebanese authorities, what remains to be done before an agreement is reached?

First, Lebanon must draft a single response — in coordination between Baabda, Ain al-Tineh, the Grand Serail and Hezbollah — in which the country signals its approval or disapproval of the proposal. According to sources close to Berri, the Lebanese response should be ready by Monday.

By subscribing, you contribute to our financial and editorial independence.

Subscribe

Already have an account? [Log in](#)

in Naqoura to prepare a final version of the agreement.

Official sources said that Beirut will accept Hochstein's proposal, as long as it does not affect the land demarcation.

The agreement can then be signed, on separate papers, by Lebanon and Israel. Representatives of the UN and Washington will also have to sign the documents.

On the Lebanese side, the president, prime minister, minister of public works and minister of defense will initial the document, which will be then sent to the UN in the form of a new maritime border delimitation decree, replacing the current text: Decree 6433/2011.

The exploitation of the Lebanese EEZ should then be able to begin, while the gas giant Total has indicated it will not begin its exploitation operations until the agreement is signed between Lebanon and Israel.

ON THE SAME TOPIC

LEBANON

ISRAEL

נספח ג':

העתק מכתבו הדחוף של העותר אל המשיבים מיום

2.8.2022

ה' באב תשפ"ב
2 באוגוסט 2022
סמך : אא799

דחוף

לכבוד :

1. ראש הממשלה ח"כ יאיר לפיד
2. ראש הממשלה החלופי ח"כ נפתלי בנט

שלום רב,

הנדון: תחולת חוק יסוד: משאל עם על העברת שטח ישראלי במסגרת הסכם עם לבנון

1. ביממה האחרונה פורסם בכלי התקשורת על התקדמות במו"מ עם ממשלת לבנון בעניין קידוחי הגז הטבעי בגבולות המדף היבשתי והמים הכלכליים של ישראל. על פי הפרסומים, ישראל מתכוונת לסגת מעמדתה הראשונית ולהעביר לידי לבנון שטחים שישראל טענה עד כה כי הם חלק מהמים הכלכליים שלה. מטבע הדברים איננו חשופים לפרטי ההצעה שלא פורסמו. אולם כדי למנוע תקלה חוקתית נבקש להתריע על דבר החובה הקבועה בחוק-יסוד בנוגע לכל הסכם בינ"ל שיש בו משום שינוי טריטוריאלי בשטחים שחל עליהם השיפוט והמינהל הישראלי.
2. סעיף 1(א) לחוק יסוד: משאל עם קובע כזאת:

"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".

כפי שניתן לראות, הסעיף חל על הסכם מדיני שהממשלה מתכוונת לחתום או לאשרר, אשר עוסק בשטח שהמשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל חלים בו, ולפי ההסכם יחדלו מלחול בו. הסכם כזה מחייב אישור של רוב חברי הכנסת (61) ולאחר מכן אישור במשאל עם, או לחלופין אישור של 80 חברי כנסת.
3. אין חולק כי השטח שלגביו מתקיים המו"מ עם לבנון מצוי מחוץ למים הטריטוריאליים של מדינת ישראל. אף על פי כן, מסתבר כי ל"משפט, השיפוט והמינהל" של מדינת ישראל יש תחולה בו. השטח נכלל בתוך המים הכלכליים של ישראל בשל היותו מצוי בתוך המדף היבשתי של מדינת ישראל. למיטב הבנתנו וידעתנו זו היא טענתה של מדינת ישראל במסגרת חילוקי הדעות עם לבנון.
4. שטח הנכלל במים הכלכליים של ישראל כפוף לחקיקה ישראלית. חל עליו חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953, הקובע בסעיף 1(א) כי –

"שטח מדינת ישראל יכלול את קרקע הים והתת-קרקע של השטחים התת-ימיים הסמוכים לחופי

ישראל, והם מחוצה למים הטריטוריאליים, עד היכן שעומק המים שמעליהם מאפשר את ניצול אוצרות הטבע שבשטחים אלה."

הנחת המוצא היא כי המשפט, השיפוט והמינהל של ישראל חלים בשטח מדינת ישראל. מעבר לכך, חוק זה משקף את הכלל המנהגי במשפט הבינלאומי, שבא לידי ביטוי גם באמנות, ולפיו למדינת החוף זכויות ריבוניות ומשפטיות בשטח האמור.

למיטב הבנתנו, על בסיס השקפה זו מעניקה מדינת ישראל רישיונות והיתרים לפי חוק הנפט, התשי"ב-1952 וחוק הגז הטבעי, התשס"ב-2002. מכך משתמע, לכאורה, כי מדינת ישראל רואה בשטח זה שטח הנתון למשפט ולשיפוט של ישראל, בלי לסתור את היותו שטח של "מימי לב ים", כלשון חוק השטחים התת-ימיים; או לכל הפחות, כי העברת השטח לריבונות לבנון תגרום לכך שהמשפט השיפוט והמינהל הישראליים יחדלו לחול שם.

5. כידוע, הצעת חוק ממשלתית שנועדה להסדיר ביתר פירוט את ניהול השטח הימי ובכלל זה שטח המים הכלכליים מצויה בהליכי חקיקה (הצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ח-2017). אולם למיטב הבנתנו גם במצב החוקי הקיים יש יותר מרגליים לסברה כי יש תחולה ל"משפט, השיפוט והמינהל" של מדינת ישראל באזורים המדוברים. נפנה לעניין זה גם לדברים שנכתבו בפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 7189/17 החברה להגנת הטבע נ' הממונה על ענייני הנפט (3.7.2018).

6. החובה לקבל אישור של רוב מיוחד בכנסת או לקיים משאל עם קבועה כאמור בחוק-יסוד. יש בכך כדי להדגיש את מעמדה של הנורמה וחשיבותה. חובת הממשלה לקיים חוק קיימת כמובן כלפי כל חוק. מעת שמדובר בחוק יסוד, יש להישמר ולהיזהר שבעתיים.

7. לאור כל האמור, ממשלת ישראל מנועה מלחתום הסכם שיש בו משום ויתור על שטח כאמור שלא לפי הפרוצדורה הקבועה בחוק-היסוד. לכל הפחות, מוטלת עליה חובה לקיים בירור משפטי יסודי כדי להגיע להכרעה בשאלה האם חוק היסוד חל על ויתור בשטח המים הכלכליים של ישראל. ככל שאכן ישנו סיכוי להתקדמות לקראת הסכמות עם מדינת לבנון שיש בהן משום ויתור על שטח ימי שמדינת ישראל סבורה כי הוא נכלל בתוך המים הכלכליים שלה, הרי שיש להודיע כי מתקיים בירור משפטי שכזה, ונבקש כי מסקנותיו המנומקות יועברו לעיונו.

אהרן גרבר, עו"ד אריאל ארליך, עו"ד
פורום קהלת

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

נספח ג'1

העתק מכתבו הדחוף השני של העותר אל

המשיבים מיום 9.8.2022

י"ב באב תשפ"ב
9 באוגוסט 2022
סמך : אא801

פנייה שנייה

לכבוד :

1. ראש הממשלה ח"כ יאיר לפיד
2. ראש הממשלה החלופי ח"כ נפתלי בנט

שלום רב,

הנדון: תחולת חוק יסוד: משאל עם על העברת שטח ישראלי במסגרת הסכם עם לבנון

סמך : מכתבו מיום 2.8.2022

1. במכתבנו שבסמך התרענו על דבר החובה לקיים את ההליך הקבוע בחוק יסוד: משאל עם קודם העברת שטח ימי הנתון למשפטה של מדינת ישראל לריבונותה של מדינה אחרת. בתמצית, אנו סבורים כי יש יסוד מוצק לעמדה כי שטח המדף היבשתי של ישראל, שהוא השטח שחל עליו חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953, הוא שטח שהמשפט השיפוט והמינהל הישראלי חלים בו. ביקשנוכם אפוא לברר היטב את הסוגיה קודם גיבוש כוונתכם לחתום על הסכם כאמור, ולהעביר לעיונו את מסקנות המנומקות של הברור.
2. הואיל וכעבור חמישה ימים לא נעננו, פנינו בעתירה לבית המשפט העליון וביקשנו צו ביניים דחוף (בג"ץ 5323/22 פורום קהלת נ' ראש ממשלת ישראל). העתירה מצורפת לעיונכם.
3. פסק דין שניתן היום דחה את העתירה על הסף משום שהוגשה קודם שמוצו הליכים כנדרש.
4. אשר על כן הננו פונים בזאת בשנית, כדי להתרות על דבר גבולות סמכותכם וכדי להפציר בכם להשיב למכתבנו, ולטענות המובאות ביתר פירוט בעתירה.
5. נוסף על האמור במכתבנו הקודם, נבקש להפנות את תשומת לבכם למגבלות ולרסנים שמצופה מממשלה להטיל על עצמה בתקופה שלאחר פיזור הכנסת וקודם בחירות. הדברים נכונים ביתר-שאת נוכח השלכותיו הרחבות של הסכם עם לבנון, מבחינה כלכלית, מדינית וביטחונית.
6. עוד נפנה את תשומת לבכם לציפייה כי הסכם מעין זה יקבל גיבוי פרלמנטרי כתנאי לחתימתו; וזאת מעבר לחובות הנובעות מחוק יסוד: משאל עם. נמתין אפוא עוד קמעה לתשובתכם קודם הגשת עתירה בשנית. כך או כך, חזקה עליכם כי לא תפעלו בחשאי ובחופזה קודם ברור חוקיות המהלך, נוכח הדברים האמורים במכתבנו הקודם ובעתירתנו.

אחרן גרבר, עו"ד אריאל ארליך, עו"ד
פורום קהלת

העתק:

עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה

נספח ג' 2

העתק מכתבו הדחוף השלישי של העותר

אל המשיבים מיום 14.8.2022

פורום קהלת (ע"ר)
עם ועולמו 8 ירושלים
משרד 026312720
office@kohelet.org.il
www.kohelet.org.il

- מחלקת ליטיגציה -



י"ז באב תשפ"ב
14 באוגוסט 2022
סמך : אא380

פנייה שלישית

לכבוד :

1. ראש הממשלה ח"כ יאיר לפיד
2. ראש הממשלה החלופי ח"כ נפתלי בנט

שלום רב,

הנדון: תחולת חוק יסוד: משאל עם על העברת שטח ישראלי במסגרת הסכם עם לבנון

סמך : מכתבנו מיום 2.8.2022

מכתבנו מיום 9.8.2022

1. במכתבים שבסמך התרענו על דבר החובה לקיים את ההליך הקבוע בחוק יסוד: משאל עם קודם העברת שטח ימי הנתון למשפטה של מדינת ישראל לריבונותה של מדינה אחרת.
2. כידוע, פנינו בעתירה דחופה וביקשנו צו ביניים שימנע הסכם בניגוד להוראות חוק יסוד משאל עם (בג"ץ 5323/22 פורום קהלת נ' ראש ממשלת ישראל) אולם עתירתנו נדחתה מפאת חוסר מיצוי הליכים בשל העובדה שהמתנו לתגובתכם חמישה ימים בלבד.
3. על פי פרסומים שונים ישראל צפויה להשיב את תשובתה הסופית לדרישות הלבנוניות בימים הקרובים מאד.
4. אשר על כן הננו פונים בזאת בשלישית, ומפצירים בכם להשיב למכתבינו בהקדם.
5. בשל לוח הזמנים הדחוק לא נוכל להמתין זמן רב קודם שנשוב ונפנה לקבלת סעד מבית המשפט. בהעדר תגובה נאלץ לעשות זאת לכל המאוחר, עד יום 16.8.2022.
6. כך או כך, חזקה עליכם כי לא תפעלו בחשאי ובחופזה קודם בירור חוקיות המהלך, נוכח הדברים האמורים במכתבים הקודמים ובעתירתנו, ונוכח החשיבות לציית לחוק ולחוק-יסוד בפרט.
7. נוסף על האמור במכתבים הקודמים, נבקש להפנות את תשומת ליבכם למאמר תגובה קצר שעומד להתפרסם בימים הקרובים ובו תגובתנו לטענת מלומדים שפירסמו עמדה פומבית בנושא הנדון (מצורף כנספח למכתב זה).

אהרן גרבר, עו"ד אריאל ארליך, עו"ד
פורום קהלת

העתק:

עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה

לביא, זכויות אזרח, מינהל תקין ועידוד ההתיישבות, ע"ר 580624724

ע"י עו"ד יצחק בם מרח' הגורן 5, אפרת
טל' 077-8150041, פקסמייל 026738931; סלולר: 0547546790
דוא"ל itzikbam@gmail.com (העותרת)

נגד

1. **שר החוץ**
2. **ממשלת ישראל**
3. **ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני)**
ע"י פרקליטות המדינה, מח' בג"צים
רח' צלאח-א-דין 29, ירושלים,
טל: 02-6466950, פקס: 02-6467011
(המשיבים)

עתירה דחופה לצו על תנאי ובקשה לצו ביניים

זוהי עתירה לצו על תנאי שנלווית לה בקשה לצו ביניים ולצו ארעי.

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא תחת ידיו צו על תנאי שיורה למשיבים לבוא וליתן טעם:

- מדוע המשיבים לא יימנעו מהמשך כל משא ומתן עם לבנון, במישרין או בעקיפין, כל עוד בישראל מכהנת ממשלת מעבר, זולת אם יתקבל לכך אישור הכנסת מראש.
- לחילופין, מדוע המשיבים לא יימנעו מלחתום בכל דרך שהיא, ואף בראשית תיבות, במישרין או בתיווך צדדים שלישיים, בכל הסכם שהוא ביחס לקביעת גבולות האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל בים, כל עוד מכהנת בישראל ממשלה שאינה זוכה באמון הכנסת, זולת אם יתקבל לכך אישור הכנסת מראש.
- לחילופין, מדוע המשיבה 2 לא תימנע מאשרור כל הסכם, או קבלת כל החלטה, בכל צורה שהיא, בנוגע לקביעת גבולות האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל בים, כל עוד מכהנת בישראל ממשלה שאינה זוכה לאמון הכנסת, זולת אם יתקבל לכך אישור הכנסת מראש.
- לחילופין חילופין, מדוע כל הסכם ביחס לגבולות האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל בים לא יונח על שולחן הכנסת שבועיים עובר לאשרורו על ידי הממשלה.

כן מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו ביניים שיורה למשיבים שלא לקדם משא ומתן, לא לחתום ולא לאשרר שום הסכם, בכל צורה שהיא, הנוגע לקביעת גבולות האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל בים, עד למתן פסק דין בעתירה.

כן מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו ארעי במעמד צד אחד שימנע כל חתימה על כל הסכם שהוא, בכל צורה שהיא, עד לדיון בבקשה לצו ביניים.

אלה נימוקי העתירה

א. תמצית

1. בין ישראל ללבנון קיימת מחלוקת ביחס לגבולות האזור הכלכלי הבלעדי של כל מדינה בים התיכון. בהתאם לעמדת ישראל כפי שנקבעה בהחלטת ממשלה, קו הגבול הצפוני של האזור הכלכלי הבלעדי עובר בין קצה גבול המים הטריטוריאליים לנקודה מס' 1 בים התיכון. לעומת זאת, לבנון קבעה בצו נשיאותי כגבול האזור הכלכלי הבלעדי לו היא טוענת כקו הנמשך עד לנקודה מס' 23 במפה בים התיכון, הנמצא דרומית לקו לו טוענת ישראל.
2. בין שתי המדינות החל משא ומתן בתיווך אמריקני, כאשר במהלך משא ומתן, על פי פרסומים לבנוניים, לבנון הקשיחה את עמדתה וטענה כי הגבול הדרומי של האזור הכלכלי הבלעדי שלה נמצא אף דרומית מנקודה מס' 23 עליו הצהירה, וקו הגבול עובר בנקודה מס' 29.
3. משא ומתן בין המדינות התקדם, כך לפי מקורות רשמיים, וישראל העבירה ללבנון באמצעות תיווך אמריקני את הצעתה הסופית ביחס לקביעת הגבול הצפוני של האזור הכלכלי הבלעדי. ראש ממשלת המעבר התבטא, כי לפי הייעוץ המשפטי, ההסכם הנרקם אינו מצריך את אישור הכנסת.
4. במקביל, בישראל שונתה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שחייבה להניח הסכמים בינלאומיים על שולחן הכנסת.
5. הממשלה המכהנת כעת בישראל היא ממשלת מעבר, שאינה זוכה באמון הכנסת. בהיותה ממשלת מעבר, תחום פעולתה של הממשלה צר – אין היא רשאית לעשות צעדים בלתי הפיכים שיכבלו את הממשלה שתבוא אחריה.
6. חתימה על הסכם, או מתן התחייבות של הממשלה, או קבלת החלטה על ידה, ביחס לגבול האזור הכלכלי הבלעדי הישראלי, גם בלא אשרור הסכם או התחייבות על-ידי הממשלה, עלולה להוות צעד בלתי הפיך. גם בלא אשרור, בהתאם לסעיף 18 לאמנת וינה בדבר דיני אמנות, אשר משקף לדעת רוב המלומדים את הדין המנהגי, מדינה החותמת על אמנה מחויבת שלא לפעול באופן שיסכל את תכליתה. למשל, אם יחתמו המשיבים על הסכם עם לבנון ביחס לגבולות האזור הכלכלי הבלעדי הדבר יחייב את ישראל להימנע מניצול משאבי טבע בשטח שחתימת ההסכם ישראל ויתרה על טענותיה לגביו.

7. קל וחומר, אשרור ההסכם בידי ממשלה הופך את ההסכם למחייב במישור הבינלאומי. כלומר, אשרור ההסכם בידי הממשלה היוצאת יכול בהכרח כל ממשלה שתבוא אחריה. אולם הממשלה שאינה נהנית מאמון הכנסת אינה רשאית ליטול התחייבויות במישור הבינלאומי שיכבלו את המדינה ואת הממשלות הבאות.
8. גם בלא אשרור הסכם, ואף בלא הסכם פורמלי, שינוי הגבולות של האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל במימי הים התיכון בידי ממשלת מעבר עלול להיות צעד בלתי הפיך שייעשה על ידי ממשלה שאינה זוכה לאמון הכנסת.
9. כאשר בממשלת מעבר עסקינן, שומה עליה להימנע מחתימה ומאשרור הסכם בינלאומי כה חשוב, או מקביעה של גבולות האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל בים, למצער עד אשר יונח הוא על שולחנה של הכנסת ויזכה לאישורה.
10. קל וחומר, מקום שגבולות האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל נקבעו בהחלטת ממשלה 3452 הרי לא ניתן לשנות את הגבול אלא בהחלטת ממשלה ובהחלטת וועדת השרים לביטחון לאומי אין די.
11. העותרת שומרת לעצמה את הטענה, כי הסכם בדבר ויתור על שטח באזור כלכלי בלעדי של ישראל כפי שנקבע בהחלטת ממשלה 3452 טעונה הליך לפי חוק סדרי שלטון ומשפט (ביטול החלת משפט, שיפוט ומנהל), תשנ"ט-1999. ברם, עמדת העותרת הנה כי הממשלה שאינה נהנית מאמון הכנסת אינה רשאית לחתום על אמנה בעניין בעל חשיבות ואשר כוללת ויתור באזור כלכלי בלעדי של ישראל. לכן, מתייתר לעת עתה הדיון בתחולת חוק סדרי שלטון ומשפט על ויתור באזור הכלכלי הבלעדי.

ב. הצדדים לעתירה

12. העותרת הנה עמותה ציבורית המתמקדת בפעילות משפטית למען חיזוק ההגנה על זכויות האזרח, הקפדה על מינהל תקין ושקוף ועידוד התיישבות יהודית בכל חלקי ארץ-ישראל.
13. המשיב 1, שר החוץ, הנו המוסמך מטעם ממשלת ישראל להתקשר בהסכמים בשמה של המדינה.
14. המשיבה 2, ממשלת ישראל, הנה האורגן המוסמך מטעם המדינה לאשרר הסכמים בינלאומיים. אישרור ההסכם בידי הממשלה מחייב את המדינה במישור הבינלאומי.
15. המשיבה 3 הנה ועדה סטטוטורית לפי סעיף 6 לחוק הממשלה, אשר צפויה לדון בהסכם עם לבנון בעניין תחום גבולותיו של האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל.

ג. רקע עובדתי

16. ברכה רבה נפלה בחלקה של ישראל ובסמוך לחופיה נמצאו מאגרים גדולים של גז טבעי. מאגרי הגז נתגלו מחוץ למים הטריטוריאליים, אך בתוך אזור הכלכלי הבלעדי שאל מול חופי ישראל.

17. האזור הכלכלי הבלעדי (Exclusive Economic Zone), או המים הכלכליים, הנה רצועת חוף ברוחב של מאתיים מייל ימי, אשר בה למדינה, מכוח ריבונותה, הזכות הבלעדי לנצל משאבי טבע בקרקעית הים.

18. סוגיית האזורים הכלכליים הבלעדיים מוסדרת במשפט הבינלאומי באמנת האומות המאוחדות לדיני הים (United Nations Convention on the Law of the Sea) משנת 1982 (להלן: האמנה לדיני הים). ישראל אינה צד לאמנה, אך הוראותיה לרוב משקפות את המשפט הבינלאומי המנהגי.

19. בהתאם לסעיף 57 לאמנה לדיני הים, האזור הכלכלי הבלעדי של כל מדינה חופית משתרע על מאתיים מיילים ימיים מקווי החוף שלה. סעיף 59 לאמנה קובע, כי מחלוקות ביחס לתיחום האזורים הכלכליים הבלעדיים יפתרו "on the basis of equity and in the light of all the relevant circumstances, taking into account the respective importance of the interests involved to the parties as well as to the international community as a whole."

20. תיחום הגבול הצפון-מערבי של האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל ביס התיכון מערב שתי מדינות נוספות – לבנון וקפריסין. בשנת 2007 נחתם הסכם לתיחום האזור הכלכלי הבלעדי בין לבנון לקפריסין, [אשר בו נקודת קצה הדרום מערבית של האזור הכלכלי הבלעדי שלו טענה לבנון צוינה כנקודה מס' 1 במפה מס' 183 של הימיה הבריטית (להלן: מפת הימיה הבריטית), אשר נקודות ציון הגאוגרפיות שלה הן $33^{\circ}38'40''$ קו רוחב צפוני ו- $33^{\circ}53'40''$ קו אורך מזרחי. ההסכם לא אושרר על ידי הפרלמנט הלבנוני.

21. ביום ה-24.08.2010 לבנון מסרה לאו"ם הודעה ביחס לגבול הדרום מערבי של האזור הכלכלי הבלעדי לו היא טוענת. במסגרת אותה הודעה, לבנון טענה כי נקודת הקצה הדרום מערבית של אזור הכלכלי הבלעדי שלה היא נקודה מס' 23 במפה של הימיה הבריטית, אשר נמצאת דרומית יותר מנקודה מס' 1 ונקודות הציון שלה הן $33^{\circ}31'51''17$ קו רוחב צפוני, $33^{\circ}46'08''78$ קו אורך מזרחי. לבנון השלימה את הודעתה בהודעה נוספת ביחס לגבול המערבי של אזור הכלכלי הבלעדי שלה מול קפריסין, אשר נקודת הקצה הדרומית שלה היא נקודה מס' 23 במפה של הימיה הבריטית. (הודעות לבנון לאו"ם מצ"ב – **נספח 1**).

22. ביום ה-17.12.2010 נחתם הסכם בין ישראל לקפריסין בדבר תיחום האזור הכלכלי הבלעדי ביס התיכון. לפי ההסכם, הקצה הצפון מערבי של האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל היה נקודה

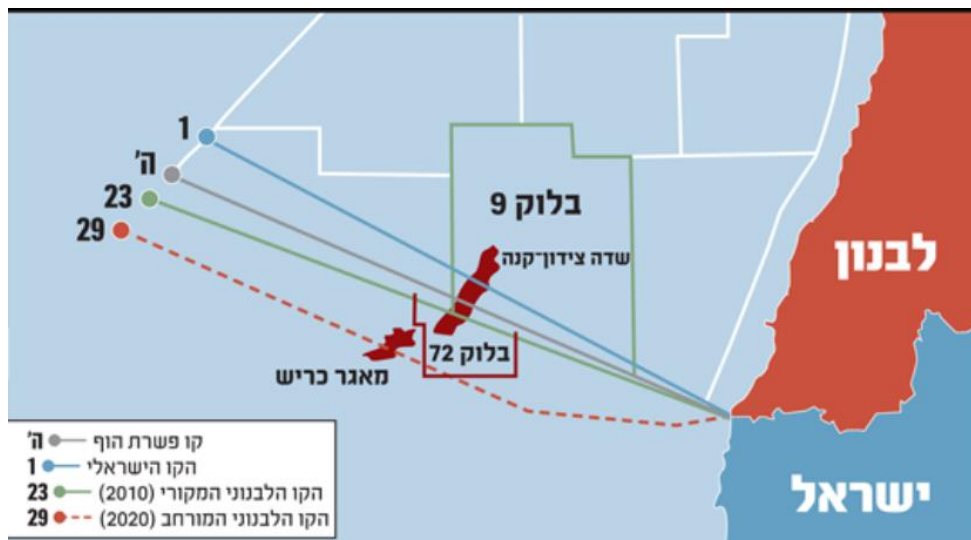
מס' 1 במפת הימייה הבריטית. ההסכם אושרר ופורסם בכתבי אמנה. (ההסכם מצ"ב – נספח 2).

23. ביום ה-10.07.2011 קיבלה הממשלה החלטה מס' 3452 שעניינה "קביעת קו התיחום הימי הצפוני של מימי החופין והאזור הכלכלי הבלעדי של מדינת ישראל בים התיכון". בהתאם להחלטת ממשלה, הנקודה הצפון מערבית של תחום האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל הנה נקודה מס' 1 במפת הימייה הבריטית. (החלטת ממשלה מצ"ב – נספח 3). ההודעה על קביעת תחום האזור הכלכלי הבלעדי נמסרה למזכירות האו"ם ביום ה-12.07.2011. (ההודעה למזכירות האו"ם מצ"ב – נספח 4).

24. ביום ה-01.10.2011 הוציא נשיא לבנון צו מס' 6433, אשר קובע את נקודה מס' 23 במפת הימייה הבריטית כנקודת הגבול הדרום-מערבית של אזור הכלכלי הבלעדי של לבנון. הצו, יחד עם לוח הקואורדינטות ומפה הופקד באו"ם ביום ה-14.11.2011. (הצו, רשימת הקואורדינטות והמפה מצ"ב – נספח 5).

25. בין ישראל ולבנון נגלעה אפוא מחלוקת ביחס לתחום האזור הכלכלי הבלעדי של המדינות. השווה בין המפה לה טוענת ישראל לבין המפה לה טוענת לבנון יוצרת משולש בשטח כ-850 קמ"ר, אשר קודקודיו הם נקודה B1 במפת הימייה הבריטית (מול ראש הנקרה/נקורה) במזרח ונקודות 1 ו-23 במפת הימייה הבריטית במערב.

מכיוון שמפה אחת טובה מאלף מילים, הרי המפה (מתוך אתר גלובס, 21.6.22):



26. ביום ה-14.10.2020 שגרירות ארה"ב בישראל פרסמה הודעה רשמית, לפיה החלו שיחות בין ישראל ללבנון, בתיווך אמריקני במגמה להגיע להסכם בעניין הגבול הימי בין שתי המדינות. (ההודעה הרשמית מיום ה-14.10.2020 מצ"ב – נספח 6).

27. משא ומתן לא התנהל באופן ישיר, אלא באמצעות דילוגים של מתווך אמריקני. ביום ה-01.10.2022 ההצעה הסופית הועברה על ידי המתווך האמריקני באמצעות שגרירת ארה"ב בלבנון לנשיא לבנון מישראל עאון (מצ"ב – נספח 7).

28. ביום ה-02.10.2022 ראש ממשלת המעבר לפיד אמר בפתח ישיבת הממשלה (מצ"ב – נספח 8) את הדברים הבאים, מהם ניתן ללמוד כי ההסכם נמצא לקראת חתימה והדיון הוא "על הפרטים האחרונים":

"במהלך סוף השבוע התקבלה בלבנון ובישראל הצעת המתווך האמריקאי להסכם על הגבול הימי בין שתי המדינות. אנחנו מנהלים דיונים על הפרטים האחרונים, כך שאי אפשר עדיין לברך על המוגמר, אבל כפי שדרשנו מהיום הראשון ההצעה שומרת על מלוא האינטרסים הביטחוניים מדיניים של ישראל, וגם על האינטרסים הכלכליים שלנו.

יותר מעשר שנים ישראל ניסתה להגיע לעסקה הזו. ביטחון הצפון יחזוק, אסדת כריש תפעל ותפיק גז, הכסף ייכנס לקופת המדינה והעצמאות האנרגטית שלנו מובטחת. זוהי עסקה שמחזקת את הביטחון הישראלי ואת הכלכלה הישראלית."

29. באותו יום פרסם שר הביטחון בחשבונותיו ברשתות החברתיות את ההודעה, לפיה ההסכם, אם ייחתם, יוצג לציבור ויונח על שולחן הכנסת "בהתאם להנחיות היועמ"שית". (ההודעה מצ"ב – נספח 9).

30. אין לדעת על איזו הנחיית יועמ"שית כתב שר הביטחון. מה שידוע הוא, שבראיון לעיתונאי האתר "כיכר השבת" מיום ה-2 באוקטובר, ראש הממשלה אמר בקולו, כי לפי עמדת הייעוץ המשפטי, אין צורך באישור הכנסת להסכם. באותו ראיון ראש הממשלה גם רמז לתוכן ההסכם בזו הלשון:

"היה שטח מחלוקת, וכמו בכל משא ומתן היה דיון לכאן או לכאן, יש בו שדה גז, בשדה הזו תהיה כנראה אסדה לבנונית והם ישלמו לנו את החלק בשדה שנמצא בשטח הימי הישראלי."

(כתבה עם תמליל הראיון מצ"ב – נספח 10; דיסק עם הראיון בקולו של רוה"מ מצ"ב – נספח 11)

31. בד בבד עם המתקפה ההסברתית של ראש הממשלה ושריה, נקבעה ישיבת וועדת שרים לביטחון לאומי ליום חמישי ה-6 באוקטובר, מייד אחרי יום הכיפורים.

32. לא היה טעם לעסוק בהשתלשלות העניינים אלמלא הייתה זו שעה רגילה. אך אין זו שעה רגילה – ביום ה-30 ביוני 2022 התקבל בקריאה שלישית החוק לפיזור הכנסת העשרים וארבעה והממשלה המכהנת בישראל מאז היא ממשלת מעבר (או הממשלה היוצאת – המונחים

משמשים בערבוביה), אשר אינה מכהנת מכוח אמון הכנסת (שהתפזרה) ואשר פסיקת בית המשפט העליון הגבילה את מתחם פעולתה מחמת הגרעון הדמוקרטי בו היא נמצאת ומחשש למחטפי בחירות.

33. בד בבד עם התקדמות משא ומתן הכינה היועצת המשפטית לממשלה את התשתית המשפטית לאישור ההסכם בידי הממשלה ללא מעורבות הכנסת. ביום ה-14 באוגוסט 2022 פורסמה באתר משרד המשפטים הנחיה מס' 10.300 – הנחיה חדשה של היועצת המשפטית לממשלה שעניינה "התקשרות המדינה בהסכמים בינלאומיים ועבודה משפטית במסגרת גופים בינלאומיים". לפי ההנחיה, היא באה להחליף את הנחייה 64.000 הוותיקה של היועץ המשפטי לממשלה. בהנחיה לא נזכרת אף לא במילה אחת חובת ההנחה של אמנות על שולחן הכנסת עובר לאשרורן. (הנחיה 10.300 מיום ה-14.08.2022 מצ"ב – **נספח 12**).

34. היא גם לא מזכירה את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 64.000 מיום ה-1 באוגוסט 1984, המחייבת הנחה של אמנה על שולחן הכנסת עובר לאשרורה על-ידי הממשלה. אולם, עם פרסום ההנחיה החדשה, הנחיה 64.000 הורדה, או שמא הועלמה, מאתר משרד המשפטים ואין למצוא אותה אף לא בהנחיות ההיסטוריות באתר המשרד. המתעניין בה צריך לטרוח למוסד עתיק שהתמעטו הפוקדים אותו משפשו המאגרים המשפטיים – ספריית משפטים. (צילום של הנחייה 64.000 מצ"ב – **נספח 13**).

35. על ידי שינוי ההנחיות ופרסום הנחיה חדשה, הייעוץ המשפטי לממשלה הכין לכאורה את הקרקע לאשרור ההסכם עם לבנון בלא הנחתו על שולחן הכנסת תחילה.

36. על מנת להשלים את התמונה נאמר, כי ביום ה-07.07.2022 הוציא המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בינלאומי), ד"ר גיל-עד נועם, מכתב ובו הנחיות הנוגעות להתקשרות המדינה בהסכמים בינלאומיים בתקופת הבחירות. במכתב נאמר, כי ככלל עדיף לעכב את החתימה על הסכם בכמה חודשים, אולם יתכנו מקרים "בהם יצדיק מכלול השיקולים את קידומו של ההסכם". המכתב מביא שורה של שיקולים המושכים לכיוונים שונים, חלקם ברורים יותר (כגון מידת הכבילה שיכבול את ההסכם את הממשלות הבאות, או השאלה האם העבודה על ההסכם החלה לפני תקופת ממשלת המעבר) חלקים עמומים יותר (כגון האם הימנעות מפעולה תפגע באינטרס ציבורי, או האם קיים אינטרס מדיני או מקצועי מובהק המצדיק את קידום ההסכם בתקופת הבחירות). בסופו של דבר, מכיוון שלא ברור מן המכתב מה המשקל שיש לייחס לכל אחד מן השיקולים הרבים והמגוונים המנויים בו, יש לחוש שמא המכתב לא אומר מאומה. (המכתב מיום ה-07.07.2022 מצ"ב – **נספח 14**).

ד. מיצוי ההליכים בידי העותרת

37. משרבו הדיווחים כי נרקחת עסקה לקביעת הגבול הימי עם לבנון בממשלת מעבר, פנתה העותרת ביום 2.8.22 בדחיפות אל ראש ממשלת המעבר, ח"כ יאיר לפיד, אל ראש הממשלה

החלופי, ח"כ נפתלי בנט, ואל היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה, בדרישה להתנות את ההסכם המתגבש בין ישראל ללבנון בהסכמת הכנסת ולא לקדם את ההסכם ככל שלא יותנה באישור הכנסת (פניית העותרת מיום 2.8.22 מצ"ב – **נספח 15**).

38. כעבור כשבוע, ביום 8.8.22 פנתה העותרת בשנית למשיבים בפנייה המבהירה את דחיפות מתן הוראה התנתה את ככל הסכמות המשא ומתן באישור הכנסת (פניית העותרת מיום 8.8.22 מצ"ב – **נספח 16**).

39. ביום 8.8.22 התקבל מכתב מלשכת היועצת המשפטית לממשלה, בו נאמר כי הפנייה הועברה לטיפול המשנה ליועצת המשפטית לממשלה לענייני משפט בין-לאומי, עו"ד גיל-עד נועם (מכתב לשכת היועצת המשפטית לממשלה מיום 8.8.22 מצ"ב – **נספח 17**).

40. בתאריך ה-10.08.2022 שלחה העותרת פניה למשנה ליועצת המשפטית לממשלה למשפט בין-לאומי, ד"ר גיל-עד נועם, בו ביקשה העותרת לוודע, כי הגורמים הישראליים מבהירים ללבנונים ולמתווך האמריקאי כי הויתורים הישראליים השונים, המתפרסמים בכלי התקשורת, כרוכים באישור הכנסת ולאחר מכן במשאל עם, ובמידה והבהרה זו לא ניתנה – מה הם הנימוקים לכך? (מכתבה של העותרת מיום 10.8.22 מצ"ב – **נספח 18**).

41. ביום 15.8.22 התקבל מהמשנה ליועצת המשפטית לממשלה למשפט בין-לאומי, עו"ד גיל-עד נועם, במענה נכתב כי:

"ככל שתונח הצעת החלטה על שולחנה של ממשלת ישראל, תצורף לה חוות דעת של הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה בסוגיות המשפטיות הרלוונטיות, כמקובל. משכך, פנייתכם הינה מוקדמת" (מענה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה מיום 15.8.22 מצ"ב – **נספח 19**).

42. לאחר פרסום הנחיית היועצת המשפטית לממשלה ביום 14.8.22, אשר מספרה 10.300 ועניינה "התקשרות המדינה בהסכמים בין-לאומיים ועבודה משפטית במסגרת גופים בין-לאומיים", וכן לאחר פרסומים לפיהם ראש הממשלה בוחן את האפשרות להביא את ההסכם לאישור באופן סודי בקבינט, שלחה העותרת ביום 19.9.22 מיצוי הליכים נוסף אל ראש ממשלת המעבר, ראש הממשלה החליפי והיועצת המשפטית לממשלה. במיצוי ההליכים טענה העותרת כנגד חוקיות הנחיית היועצת המשפטית לממשלה והעברת ההסכם בקבינט באופן סודי, וחתמה כי ככל שלא תבוטל הנחיית היועצת המשפטית לממשלה וככל שייחתם ההסכם בסודיות, תעתור לבית המשפט (מכתב מיצוי ההליכים מיום 19.9.22 מצ"ב – **נספח 20**).

43. ביום 22.9.22 התקבל מענה מלשכת היועצת המשפטית לממשלה, לפיו פניית העותרת הועברה לטיפול המשנה ליועצת המשפטית לממשלה למשפט בין-לאומי, עו"ד גיל-עד נועם (מענה מיום ה-22.9.22 מצ"ב – **נספח 21**).

44. בעקבות פרסומים נוספים על התפתחויות במו"מ ועל כוונה שלא להביא את ההסכם לאישור בממשלה, אלא לאשררו בוועדת השרים לביטחון לאומי בלבד, הוסיפה העותרת ושלחה פניות אל היועצת המשפטית לממשלה וראש הממשלה ביום 29.9.22, בו דרשה העותרת להימנע מסיום המשא ומתן ומחתימת ההסכם בממשלת מעבר, דרישה להנחת ההסכם על שולחן הכנסת ולהימנע מאשרור ההסכם בקבינט (פניות מיום 29.9.22 מצ"ב – נספח 22).

45. מכתבים אחרונים אלה לא נענו, אך משרבו הידיעות על כך שההסכם עומד לפני חתימה, לא נותרה לעותרת ברירה, אלא לפנות לבית המשפט.

ה. ממשלת מעבר – גרעון דמוקרטי

46. הנחת היסוד במשטר דמוקרטי-פרלמנטרי היא שממשלה מכהנת מכוח אמון הפרלמנט ואחראית בפניו. עקרון זה בא לידי ביטוי בסעיף 3 לחוק יסוד: הממשלה – "הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת". לפי האקסיומה של המשטר הדמוקרטי השלטון מתקיים מכוח הסכמת האזרחים. בדמוקרטיה פרלמנטרית הפרלמנט הוא שמייצג את האזרחים ולכן כוחה וסמכותה של הממשלה נובע מן הפרלמנט. כל עוד הממשלה זוכה לאמון הפרלמנט בו יושבים נציגיהם של האזרחים, ההנחה היא שהשלטון נעשה בהסכמתם.

47. במובן זה, ממשלת מעבר סובלת מגרעון בלגיטימציה הדמוקרטית – היא לא מכהנת מכוח אמונה של הכנסת, אשר החליטה להתפזר, ובאין כנסת אין גם דרך לממש את עקרון האחריותיות (accountability) של הממשלה. גרעון בלגיטימציה דמוקרטית מפר את מערכת האיזונים והבלמים הקיים בין הכנסת לממשלה, כאשר פיקוח הכנסת והצורך לזכות באמון הכנסת מגביל ומרסן (לפחות להלכה) את כוחה של הממשלה ואילו האמון של הכנסת בה מקנה לגיטימציה לצעדיה.

48. בממשלת מעבר מתקיים פרדוקס – לכאורה כוחותיה רבים ועצומים יותר ומרחב הפעולה שלה בלתי מוגבל. בעוד בשממשלה רגילה קיימת כוח אמון הכנסת ועלולה ליפול אם תביע בה הכנסת אי-אמון, הרי ממשלת מעבר המכהנת מכוח עקרון הרציפות השתחררה מכבלי האמון של הכנסת ואין מפוקחת על ידה, כלי אי-האמון אינו קיים עוד ולמעשה ידי הממשלה משוחררות לעשות כרצונה מבלי שהכנסת תפקח עליה או תגביל אותה. (השוו י. מרזל "חובת אמון של הממשלה כלפי הכנסת" **חובות אמון בדין הישראלי** (תשע"ו-2016) 185, עמ' 206-207).

49. בנוסף, בכהונת ממשלת מעבר גוברת בעיית הנציג. הממשלה המכהנת כממשלת מעבר יודעת כי ימיה ספורים ובתוצאות החלטותיה תישא הממשלה הבאה אחריה. הדבר פותח פתח מסוכן להתנהלות בלתי אחראית של הממשלה, אשר בלא פיקוח ובלא אחריותיות, ביודעה כי הגיעה לסוף דרכה ואין לדעת מה יבוא אחריה, תבצע צעדים קיצוניים, תנסה לבצע מחטפים בלא דיון ופיקוח ראוי של הכנסת, או תנסה לקבוע עובדות בשטח ולבצע צעדי מדיניות, או מינויים שנויים במחלוקת, באופן שיגביל את הממשלה שתבוא אחריה. (ר' רבקה ווייל "תקופת בין השמשות – על סמכויותיה של ממשלת מעבר" **משפט וממשל יג** (תשע"א) 167, 173-181; שמעון

שטרית הממשלה: הרשות המבצעת – פירוש לחוק יסוד: הממשלה (כרכים א-ב מסדרה פירוש לחוקי יסוד, י. זמיר עורך, 2018) 519-520.

50. ממשלת מעבר מכהנת מכוח עקרון הרציפות, המעוגן בסעיף 30 לחוק יסוד הממשלה. ההנחה העומדת ביסוד עקרון הרציפות הנה, כי המדינה אינה יכולה להישאר בלא ממשלה ונדרשת רציפות בניהול ענייניה של המדינה. (ר' רובינשטיין ומדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל (כרך ב), תשס"ה-2005, עמ' 831).

51. הגרעון הדמוקרטי בו מצויה הממשלה מוביל להטלת מגבלות על מרחב שיקול הדעת שלה בפעולותיה ולצורך מוגבר לפקח על צעדיה. ברם, בבג"צ 5167/00 וייס נ' ראש-הממשלה של מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 455 (2001), בית המשפט העליון קבע, כי אין לאמץ את הדוקטרינה לפיה סמכויותיה של ממשלת מעבר מוגבלות, או את הטענה, כי קיים מנהג חוקתי לפיו ממשלת מעבר הנה בעלת סמכויות לבצע פעולות "שוטפות" או פעולות תחזוקה בלבד.

52. תחת זאת, בעניין וייס בית המשפט פסק, השוני בין ממשלה "רגילה" לממשלת מעבר מתבטא במרחב שיקול הדעת שיש לממשלה ובמתחם הסבירות והמידתיות ממנו היא נהנית. על הממשלה היוצאת לקחת בחשבון את עובדת היותה ממשלה יוצאת, לאמור (עמ' 470):

"מיתחם הסבירות של ראש-ממשלה שהתפטר ושל חברי ממשלתו צר ממיתחם הסבירות של ראש-ממשלה ושל ממשלה המכהנים כרגיל. הטעם לכך הוא זה שעל ראש-ממשלה זה ועל ממשלה יוצאת זו להביא בחשבון את הנתון המיוחד – נתון שממשלה ברגיל אינה צריכה להתחשב בו – והם תכלית קיומה ומקור סמכותה. זאת ועוד, "מיתחם" הסבירות של ראש-ממשלה וממשלה אלו משתנה ככל שמועד סיום כהונתו של ראש-הממשלה הנבחר מתקרב והולך..."

53. אין להתעלם מכך שבעניין וייס הייתה גם דעת המיעוט של השופט טירקל, אשר סבר, כי המשיבים לא הצביעו על צורך ציבורי חיוני לנהל משא ומתן בסמוך לבחירות וכי בהיעדר אפשרות לבקרה יעילה של הכנסת על מעשי הממשלה, בית המשפט יכול להפעיל את הביקורת השיפוטית ולמנוע את המשך המשא ומתן.

1. ממשלת מעבר והסכמים מדיניים

54. בשני פסקי הדין שניתנו עד כה בנוגע לניהול משא ומתן מדיני בעת כהונת ממשלות מעבר בית המשפט נמנע מלהתערב וקבע, כי התערבות בסוגיה של ניהול יחסי החוץ תהיה שמורה אך למקרים חריגים בלבד. "גישתנו הינה כי במסגרת הביקורת השיפוטית, ועל-פי תפיסותיה שלה, מן הראוי הוא, במצב הדברים כפי שהוא ניצב בפנינו, ועל-פי מאפייניהן של השאלות המיוחדות הניצבות לפנינו, כי הביקורת על הכרעותיה של הממשלה היוצאת תיעשה בכנסת." (עמ' 473 לפסק הדין) קבע בית המשפט בעניין וייס. באותו עניין בית המשפט מפי הנשיא ברק המשך

והדגיש, כי הגם שנקבעו בחירות מיוחדות לראשות הממשלה, הכנסת החמש עשרה המשיכה לכהן ולפעול והיו בידיה הכלים, בין היתר באמצעות הצעות חוק, לפיקוח על פעולות הממשלה:

"אמת, משעה שהודיע ראש הממשלה על התפטרותו נחלשת האפקטיביות של הפיקוח על פעולתו, ככל שמדובר ביכולת להביא לעריכתן של בחירות מיוחדות. בה בעת, אף כי ראש הממשלה נבחר בבחירות ישירות ... העיקרון הפרלמנטרי של פיקוח הכנסת על ראש הממשלה ועל הממשלה ממשיך להתקיים ... אכן, "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה" ... למרות התפטרותו של ראש הממשלה קיימת בידי הכנסת סמכות רחבה של פיקוח על ראש הממשלה וממשלתו".

55. יש להדגיש, כי בעניין וייס, הדגיש היועץ המשפטי לממשלה כי:

"אם ייחתם על ידי ראש הממשלה הסכם, בראשי תיבות, או בדרך אחרת, כניסתו לתוקף תהא מותנית באישורה של הממשלה, ובאישורים הנדרשים על פי הדין הפנימי, והדבר ייאמר בהסכם עצמו. כמקובל לגבי הסכמים מסוג זה, ההסכם יובא אף לאישור הכנסת".

56. כלומר, לפי העמדה שהובעה בפני בית המשפט, נותרו לכנסת כלים משמעותיים לפקח על פעולות הממשלה ותוצריהן.

57. בבג"צ 9202/08 לבנת נ' ראש הממשלה, (פורסם בנבו 04.12.2008), נדון ניהול משא ומתן עם סוריה ועם הפלסטינית בתקופת ממשלת מעבר. בית המשפט, לאחר שציטט בהרבה מפסק הדין בעניין וייס, הגיע בית המשפט למסקנה, כי אין להתערב בעצם ניהול המשא ומתן בתקופת ממשלת מעבר, הגם שלעמדות המובעות במשא ומתן עלולה להיות השפעה כובלת על הממשלות הבאות, וזאת מכיוון שאין בית המשפט מתערב בניהול יחסי חוץ, אלא במקרים חריגים. בית המשפט אף ציין שיקול נוסף לאי-ההתערבות: היה ותגיע ממשלת המעבר להסכם בנוגע לעתיד רמת הגולן וירושלים, תוקפו יהיה מותנה באישור הכנסת בהתאם לחוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמנהל), תשנ"ט-1999.

58. יוצא אפוא, כי הדין הוא שמרחב שיקול הדעת וחופש הפעולה של הממשלה היוצא הנו מוגבל והוא הולך ומצטמצם ככל שקרבה היא לסוף דרכה, אך אכיפת ההגבלות על פעולותיה של ממשלת המעבר בתחום המדיני לרוב לא תיעשה על ידי בית המשפט, אלא על ידי הכנסת והציבור.

59. לא תמיד שומר בית המשפט על איפוק וריסון בבואו לבקר פעולות של ממשלות מעבר בתחום המדיני. בעניין הילמן (בג"צ 3123/99 הילמן נ' השר לביטחון פנים), (פורסם בנבו 11.05.1999)) כבוד השופטת דורנר הוציאה צו ביניים שמנע את ביצוע החלטתו של ראש הממשלה היוצא על סגירת ה-"אוריינט האוס" – מוקד פעילות של אש"ף בירושלים, ערב הבחירות. אמנם לא דובר שם במשא ומתן מדיני, אלא בפעולה לשמירת ריבונותה של ישראל בירושלים, אך התיק לא הבשיל לפסק דין, מכיוון שעם חילופי השלטון בוטלה ההחלטה לסגור את ה-"אוריינט האוס",

ולכן לא נדע אימתי שיקולים של הצרת מרחב שיקול הדעת של הממשלה היוצאת גוברים על הריסון והאיפוק שמגלה בית המשפט בסוגיות מדיניות.

60. מכל מקום, אין העותרים שמים להם למטרה לגרור את בית המשפט להחלטה בענייני מהות בתחום יחסי חוץ. כל שהעתירה מבקשת הוא שבית המשפט יסייע לכנסת בפיקוח על מעשיה של הממשלה היוצאת וימנע מצב שהממשלה היוצאת תציב את הבאה אחריה בפני עובדות מוגמרות ללא אישור הכנסת.

ז. אשור הסכמים בינלאומיים והנחה על שולחן הכנסת ואישור על ידי הכנסת

61. הכלל בישראל הנו כי הממשלה היא המוסמכת לחתום ולאשרר אמנות בינלאומיות. אשורר האמנה על ידי הממשלה מטיל על ישראל מחויבות לאמנה במישור הבינלאומי, אך האמנה אינה נקלטת למשפט הארץ, אלא אם הכנסת מאמצת אותה בחקיקה. הפרקטיקה שהתפתחה בישראל (ואשר תואמת את Ponsonby Rule הבריטי) הנה שהממשלה מניחה את האמנות שבדעתה לאשרר על שולחן הכנסת עובר לאשוררן. פרקטיקה זאת עוגנה בהנחיה 64.000 א של היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה אשר כאמור נעלמה מאתר משרד המשפטים וגורלה לוט בערפל בעקבות כניסה לתוקף של הנחיה 10.300, אשר אינה מזכירה את חובת ההנחה על שולחן הכנסת.

62. נוהג זה להניח את האמנות על שולחן הכנסת עובר לאשוררן מוצא ביטוי גם בסעיף 10 תקנון עבודת הממשלה, לפיו על השר המבקש להביא אמנה לאישורה של הממשלה להניחה על שולחן הכנסת שבועיים עובר לדיון בממשלה. ברם, לפי סעיף 10(ב) לתקנון, ניתן להימנע מכך מטעמי דחיפות או סודיות. בנוסף, ראש הממשלה רשאי לקבוע, מטעמים מיוחדים של בטחון המדינה או יחסי חוץ, כי אמנה מסוימת תובא בפני וועדת השרים לביטחון לאומי ולא בפני הממשלה.

63. עניין אחרון זה יש להוריד מסדר היום, כיוון שככל שההסכם הנדון כולל שינוי גבולות האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל, הרי מדובר בשינוי של החלטת ממשלה מס' 3452 מה-10.07.2011. רשות מנהלית, וממשלה בכלל זה, רשאית וודאי לשנות את החלטותיה. אך השינוי, כך למדנו, צריך להיעשות "באותה דרך" בה נתקבלה החלטה המקורית (ר' סעיף 15 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981 וכן ע"א 421/61 מ"י נ' האז, פ"ד טו 2193; יצחק זמיר **הסמכות המנהלית – כרך ב' ההליך המנהלי** (מהדורה שנייה מורחבת, 2011) עמ' 1388-1390; דפנה ברק-ארז **המשפט המנהלי** (כרך א', 2010) עמ' 380). משכך, שינוי החלטת ממשלה מס' 3452 בדבר גבולות האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל, צריך להיעשות בהחלטת ממשלה בלבד.

64. סוגיה נוספת היא שאלת החובה להביא את ההסכם לאישור אקטיבי של הכנסת, בניגוד לחובת ההנחה על שולחן הכנסת.

65. העותרת תטען, כי התפתח נוהג חוקתי, לפיו הסכם בעלי חשיבות מדינית, מובאים לאישור הכנסת. כך נעשה ביחס לכל ההסכמים המדיניים שכללו ויתור כלשהו מצד ישראל כלפי שכנותיה ואף "הסכמי אברהם" – ההסכמים עם איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו, אשר בניגוד לאחרים לא כללו ויתורים טריטוריאליים אלא הושתתו אל הכרה באינטרסים הדדיים, הובאו לאישור הכנסת.

66. סוגיית החובה להביא הסכמים לאישור אקטיבי של הכנסת נדונה בחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה משנת 2005 בעניין הסדר פריסת כוחות מצריים בציר פילדלפי. חוות הדעת אינה מצויה בידי העותרת, אך היא נדונה במאמרם של תומר ברודי וגיל-עד נועם "על מעורבותו המעשית של המחוקק בכריתת אמנות בין-לאומיות" **משפט ועסקים ט** (התשס"ח) 175, עמ' 187-189. לפי חוות הדעת, לא הייתה חובה להביא את ההסדר לאישור הכנסת, מכיוון שלדעת היועץ המשפטי לממשלה לא היה זה הסכם מדיני חשוב, אלא ההסדר נבע כולו מן ההסכם עם מצריים שכבר נדון על ידי הכנסת ואף אומץ על ידה. בסופו של דבר, למרות חוות הדעת, ההסדר הובא לאישור הכנסת וזכה לאישורה.

67. עד כה בית המשפט הנכבד הזה נמנע מקביעה חד משמעית באשר לקיומו של מנהג חוקתי להביא הסכמים מדיניים בעלי חשיבות לאישור הכנסת. כל שבית המשפט קבע בעניין וייס הוא ש-"לא הוכח בפנינו קיומו של מנהג חוקתי שלפיו הסכמת הכנסת צריכה להינתן מראש", אולם מרבית המלומדים כיום מסכימים, כי פרקטיקה ארוכת שנים של הבאת הסכמים מדיניים בעלי חשיבות מיוחדת לאישור הכנסת, גיבשה למעשה מנהג חוקתי המחייב לעשות זאת, גם אם קיימת חוסר בהירות בשאלה האם יש להביא את ההסכם לאישור הכנסת מראש, או בדיעבד. עמדו על כך רובינשטיין ומדינה, לעיל, עמ' 918:

בהקשר הנדון כאן נראה כי יש בסיס לעמדה, לפיה התגבש בעשורים אחרונים מנהג חוקתי מחייב, לפיו אשרור של אמנות בעלות חשיבות מיוחדת – ובכלל זה אמנות הכרוכות בהעברת שטחים שבריבונות המדינה או בהחזקתה לריבונות זרה – נעשה בידי הכנסת.

68. שנים רבות לפני כן, עוד בטרם הובאו לאישור הכנסת ההסכמים השונים עם הפלסטינאים, עם ירדן, הסכם בדבר פריסת הכוחות המצריים בציר פילדלפי ו-"הסכמי אברהם", הגיע פרופ' שמעון שטרית למסקנה, על בסיס ניתוח של הפרקטיקה שהייתה נהוגה עד אז, כי מנהג חוקתי להביא הסכמים בעלי חשיבות מיוחדת לאישור הכנסת עובר לכניסתם לתוקף. (ראו ש' שטרית "תפקיד הכנסת בכריתת אמנות" הפרקליט לו (תשמ"ה) 349, בעמ' 360.

69. יוצא אפוא, כי גם אלמלא הייתה הממשלה ממשלת מעבר שאינה נהנית מאמון הכנסת, היה עליה להביא הסכם מדיני חשוב לאישור הכנסת, גם אם אין מדובר בחובה להביא את ההסכם לאישור מראש דווקא.

ח. ההסכם עם לבנון – הסכם מדיני חשוב

70. ספק אם יכולה להיות מחלוקת בדבר היותו של ההסכם העומד להיחתם עם לבנון הסכם מדיני חשוב – מדובר בהסכם הנוגע לקביעה ושינוי של גבולות האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל. להסכם יש להשלכות מדיניות וכלכליות כבדות משקל, מכיוון שבשטח הנדון בהסכם עשויים להתגלות מרבצי גז טבעי גדולים שערכם רב בשוק האנרגיה והפקתם יכולה להביא רווח כלכלי גדול ועוצמה מדינית הנלווית לו.

71. יתר על כן, 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".

הדין הישראלי רואה אפוא את קרקעית הים והתת-קרקע באזור הכלכלי הבלעדי של ישראל כשטח מדינת ישראל ממש. גם אם נניח לטובת המשיבים, כי אין מדובר בתחולה של משפט, שיפוט ומנהל של ישראל באופן המחייב רוב מיוחד בכנסת או עריכת משאל עם לצורך ויתור על שטחים אלה (והעותרת אינה סבורה שזה המצב), הרי עדיין ויתור או שינוי גבולות ביחס לשטח שהתת ימי שהדין מתייחס אליו כאל "שטח מדינת ישראל" הנו עניין מדיני חשוב והסכם לגביו הנו הסכם מדיני חשוב, אשר הנוהג החוקתי מחייב להביאו לאישור הכנסת.

ט. חתימה – כבילה בלתי הפיכה

72. השלב שבו האמנה מחייבת את המדינה במישור הבינלאומי הוא אשרורה על ידי הממשלה. אולם, גם עצם החתימה על האמנה עלולה להביא בנסיבות מסוימות לתוצאות בלתי הפיכות.

73. בהתאם לסעיף 18 לאמנת וינה בדבר דיני אמנות (Viena Convention on the Law of Treaties, 1969), חתימה על אמנה, אף טרם האשרור, מחייבת את המדינה החותמת שלא לפעול באופן המסכל את תכלית האמנה ולהימנע מצעדים אשר, כלשון הסעיף "would defeat the object and purpose of a treaty".

74. הגם שישראל אינה חתומה על אמנת וינה, ההשקפה המקובלת על רוב האוטוריטות בתחום המשפט הבינלאומי היא שסעיף 18 משקף את המנהג הבינלאומי, אשר מחייב גם את המדינות שאינן צד לאמנה. הד להשקפה זו מצוי אף בכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בינלאומי). על כן, עצם החתימה על ההסכם עם לבנון, אף מבלי להביאו לאשרור בממשלה, עלולה לחייב את ישראל שלא לעשות צעדים אשר יסכלו את עניינו ותכליתו.

75. חתימה על ההסכם, גם בלא אשרור, עלולה אפוא למנוע מן הממשלות הבאות לפתח ולנצל לצורך הפקת הגז הטבעי את אותם שטחים שהם נשוא ההסכם ובהיבט זה תהיה החתימה על ההסכם, אף בלא אשרורו, צעד בלתי הפיך.

י. הצורך באישור הכנסת להסכם

76. העותרת תטען, כי מכיוון שבממשלת מעבר עסקינן, שומה עליה להביא את ההסכם שהתגבש, או כפי שמתגבש, לאישור הכנסת אף בטרם אישרו על ידי הממשלה, וזאת מן הטעמים הבאים:

77. ראשית, ההסכם טעון אישור הכנסת והשאלה המתעוררת הנה אך האם יש לאשרו מראש, או בדיעבד לאחר שהממשלה תחתום עליו ותאשרו.

78. ספק אם יכולה להיות מחלוקת ביחס לחשיבותו המדינית של ההסכם המשנה את גבולות האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל. הרי הדין רואה בשטחים התת-ימיים הללו "שטח של מדינת ישראל". ההסכם נערך בעקיפין, דרך מתווך, עם מדינה אשר אינה מכירה בישראל ואשר אין לישראל יחסים דיפלומטיים עמה. להסכם יש השלכות כלכליות משמעותיות. אם זה לא הסכם מדיני חשוב – מה כן? ואם זה הסכם מדיני חשוב – הרי שומה על הממשלה להביאו לאישור אקטיבי של הכנסת בהתאם לנוהג החוקתי שהתגבש.

79. ברגיל, ממשלה המכהנת מכוח אמון הכנסת עשויה להביא הסכם מדיני חשוב לאישור הכנסת אף לאחר שזה אושר על ידי הממשלה והפך להתחייבות ישראלית במישור הבינלאומי. לכך יש טעם תיאורטית וטעם פרקטי. מבחינת התיאוריה החוקתית, ככל שהכנסת אינה חפצה בהסכם, יכולה היא להביע אי-אמון בממשלה לאחר הנחתו על שולחן הכנסת ולפני אשרורו. מבחינה פרקטית, ממשלה קואליציונית אשר למרכיבי הקואליציה יש מחויבות אליה, יכולה להניח כי הסכם בעל חשיבות יאושר בידי הכנסת כל עוד הקואליציה קיימת.

80. לא אלה הם פני הדברים כאשר עסקינן בממשלת מעבר. אמון הכנסת בממשלה אינו קיים. הכנסת אינה יכולה להביע אי אמון בממשלה, מכיוון שבלאו הכי הבחירות נמצאות במרחק של פחות מחודש. הממשלה אינה נשענת על תמיכה קואליציונית ואינה יכולה להניח כי הסכם מדיני חשוב יזכה בתמיכת הקואליציה.

81. ככל שלא יובא הסכם לאישור הכנסת עובר לאשרורו עלול להיווצר מצב, בו ישראל תהיה מחויבת להסכם במישור הבינלאומי, אבל בדין הפנימי הכנסת תדחה אותו. הממשלה (ובייחוד הממשלה שתקום לאחר הבחירות) עלולה להיקלע למצב של מחויבויות סותרות – מצד אחד עלולה היא להיות מחויבת להסכם שאשררה ממשלת מעבר, מצד שני תהא היא מחויבת לקיים את דברה של הכנסת, בפניה הובא ההסכם. כדי להימנע ממצב זה של מבוי סתום הכרוך במבוכה חוקתית כלפי פנים וחשש להפרת התחייבויות בינלאומיות כלפי חוץ, יש להביא את ההסכם לאישור הכנסת עובר להבאתו לאשרור על ידי הממשלה.

82. הוא הדין גם ביחס לחתימה על ההסכם. כפי שפורט לעיל, עצם החתימה על ההסכם עלולה לכבול את המדינה וממשלותיה ולמנוע מהן חופש פעולה באזור השנוי במחלוקת. כבילה כזאת על ידי ממשלת מעבר מוקשה היא, ולכן ראוי לה לממשלה שלא תחתום על שום הסכם בלא

שתקבל את אישור הכנסת לכך מראש, לבל ייווצר מצב שבו ממשלת מעבר שאינה נהנית מאמון הכנסת כובלת את ידיה של הממשלה הבאה אחריה בלא שכבילה זו זכתה לאישור של הכנסת.

83. ביחס לסוגיה חשובה כמתווה הגז פסק בית המשפט הנכבד הזה, כי גם הממשלה שנהנית מאמון הכנסת אינה יכולה לכבול את ידי הבאות אחריה בהבטחת יציבות רגולטורית (כלומר הבטחת הימנעות משינויים רגולטוריים), אלא הדבר מצריך חקיקה (ר' בג"צ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל, (פורסם בנבו 27.03.2016)). בענייננו, קל וחומר, ממשלה שאינה נהנית מאמון הכנסת אינה רשאית לכבול את ידי הבאות אחריה בזירה הבינלאומית על ידי מתן התחייבויות שלא זכו לאישור הכנסת.

84. שנית, בתקופת כהונתה של ממשלת מעבר, בסמוך לבחירות, אין לכנסת אמצעי אפקטיבי של פיקוח על הממשלה, זולת האפשרות לדחות את אשר הממשלה מביאה לפתחה. הפסיקה בעניין וייס נשענה, בין היתר, על הצהרה של היועץ המשפטי לממשלה, לפיה כל הסכם, היה ויושג, יובא לאישור הכנסת. בעניין לבנת דחה בית המשפט את העתירה תוך שהוא מעיר, כי לפי החוק נדרש אישור מיוחד של הכנסת לכל ויתור לו תסכים הממשלה ברמת הגולן ובירושלים. פסקי הדין האלה אינם יכולים אפוא לשמש בסיס לטיעון, לפיו חופשית הממשלה היוצאת להתחייב במישור הבינלאומי ורק לאחר שהתחייבה להביא את ההתחייבות, כעובדה מוגמרת, בפני הכנסת.

85. על פסקי הדין בעניין וייס ולבנת נמתחה ביקורת עוצמתית ומנומקת בספרות. כבר מדינה ורובינשטיין בספרם העירו, כי דעת המיעוט של השופט טירקל בעניין וייס נראית בעיניהם ראויה ומקום שהביקורת הפרלמנטרית משותקת, הרי יש להפעיל ביקורת שיפוטית (ר' רובינשטיין ומדינה, לעיל, עמ' 832). העותרת אינה מבקשת כי תופעל הביקורת השיפוטית על משא ומתן שמנהלת ממשלת המעבר, אלא אך שסיומו של משא ומתן יותנה בכך שעל מעשי הממשלה תופעל ביקורת פרלמנטרית.

86. זאת גם הדעה של רבקה ווייל במאמרה (לעיל, עמ' 220). וריאציה אחרת של גישה זו של אישור הכנסת לפעולות של ממשלת מעבר נדונה במאמרו של פרופ' קלוד קליין "The Powers of the Caretaker Government: Are They Really Unlimited" 12 *Isr. L. Rev.* 271 (1977).

87. גם פרופ' שטרית בספרו על חוק יסוד הממשלה סבור, כי כיום בעניינים שבהם חלק חוק סדרי השלטון והמשפט, אין הממשלה יכולה לנהל משא ומתן ללא רוב פרלמנטרי, אך גם בעניינים אחרים הלכת וייס יוצרת הסדר מוקשה, אשר מן הראוי לשנותו (ראו שטרית, לעיל, עמ' 526, 529-531).

88. בעוד שביקורת על פסק הדין בעניין וייס מתמקדת בהימנעות של בית המשפט מלהתערב מקום שהממשלה מנהלת משא ומתן גורלי בלא שהיא זוכה באמון הכנסת ובלא שקיימים כלים יעילים של פיקוח פרלמנטרי עליה, בקשתה של העותרת צנועה בהרבה.

89. אין העותרת מבקשת למנוע את ניהול משא ומתן, חתימה על הסכמים, או אשרורם. כל בקשתה היא שתכבד הממשלה ותרפא במעט את הגרעון הדמוקרטי בו היא נמצאת ותביא את ההסכם המתגבש לדיון ולאישור הכנסת עובר לחתימתו ואשרורו, לבל ייווצר מצב שממשלת מעבר תסבך את הכנסות והממשלות הבאות בהתחייבות בינלאומית שהכנסת לא סמכה את ידה עליה.

90. ההתערבות השיפוטית שהעותרת משוועת לה היא מינורית – אין העותרת מבקשת כי בית המשפט יתערב בתחומי מדיניות חוץ ויקבע האם טוב ההסכם או רע, דחוף או בר דיחוי, חיוני או מיותר. אין העותרת מבקשת לערב את בית המשפט במהות ההחלטה ולקבול על כך שהממשלה עושה עסקה גרועה. כל שהעותרת מבקשת היא להחליט מי הוא הגוף שצריך לקבל את ההחלטה מקום שממשלת מעבר מבקשת להתחייב בהסכם בינלאומי חשוב הנוגע לגבולות האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל.

91. טעמים העומדים ביסוד המגבלות המוטלות על ממשלות מעבר, הנוהג החוקתי וטעמי הפסיקות של בית המשפט העליון עד כה והביקורת של המלומדים על פסיקות אלה מובילים למסקנה, כי הכנסת היא הגוף שצריך לאשר מראש כל מהלך שמוביל לסיום משא ומתן, חתימת הסכם ואשרורו בידי הממשלה, כל עוד מכהנת בישראל ממשלת מעבר.

92. מן הטעמים האלה, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צווי על תנאי כמבוקש בראש העתירה.

יא. בקשה לצו ביניים

93. בית המשפט הנכבד מתבקש גם להוציא צו ביניים וצו ארעי המכוונים אל המשיבים והמורים להם להימנע מחתימה על הסכם, ולו בראשי תיבות, ומאשרורו עד לדיון בעתירה ומתן פסק דין בה.

94. מן הטעמים המפורטים בעתירה, אף לחתימה על ההסכם עלולה להיות משמעות כובלת ביחס לממשלה שתבוא לאחר ממשלת מעבר המכהנת כעת. החתימה עלולה להיות צעד בלתי הפיך ובעל משמעות רבה לבאות. לעומת זאת, עיכוב נוסף במשא ומתן כבד ראש שהתנהל מעל שנתיים לא יגרור אחריו שום נזק – מו"מ שחיכה שנתיים יכול להתמין עוד מספר ימים או שבועות עד לדיון בעתירה.

95. סיכויי העתירה טובים, נוכח מאפייני הממשלה, מהותו ועניינו של ההסכם והצורך באישור הכנסת להסכם בהתאם למנהג החוקתי שהתגבש. מאז הנוחות נוטה לטובת העותרים, מכיוון שעצם החתימה על ההסכם, קל וחומר אשרורו בידי הממשלה, עלולים ליצור מציאות בלתי הפיכה כיוון שאבן שממשלה אחת זרקה לקרקעית הים עשר ממשלות ועשר כנסות אחריה יתקשו להוציא.

96. מן הטעמים האלה, מתבקש צו ביניים וצו ארעי אשר ימנעו יצירת עובדות מוגמרות עד לדיון בעתירה.

יצחק בס, עו"ד
ב"כ העותרת

תצהיר

אני, הח"מ, אבישג שוורץ, ת.ז. 211367743, לאחר שהוזהרתי כי עליי לומר אמת ואהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהירה:

1. אני עושה תצהירי זה בתמיכה לעתירה לבג"ץ בעניין הסכם קו המים בין ישראל ללבנון.
2. הנני מנהלת המחלקה המשפטית של עמותת לביא [ע"ר 580624724].
3. האמור בחלק העובדתי לעתירה הנו אמת וידוע לי מידיעתי האישית ומן המסמכים בהם עיינתי ואשר מצורפים לעתירה.
4. האמור בחלק המשפטי של העתירה הנו אמת ונכון לפי מיטב ידיעתי ואמונתי ועל-פי הייעוץ המשפטי שקיבלתי.
5. זהו שמי, זוהי חתימתי והאמור בתצהירי זה אמת.

אבישג שוורץ

אישור

אני הח"מ, עו"ד יוסף בן ברוך (מספר רישיון 92863) מאשר כי היום ח'תשרי/תשפ"ג (03/10/2022) התייצבה בפני גבי אבישג שוורץ שזיהתה עצמה בת.ז. מס' 211367743, ולאחר שהוזהרתי כי עליה להצהיר אמת וכי תהיה צפויה לעונשים הקבועים בחוק אם לא תעשה כן, אישרה בפניי נכונות הצהרתה דלעיל וחתמה עליה בפניי.

תוכן עניינים :

22.....	נספח 1
32.....	נספח 2
41.....	נספח 3
43.....	נספח 4
45.....	נספח 5
60.....	נספח 6
62.....	נספח 7
64.....	נספח 8
66.....	נספח 9
68.....	נספח 10
76.....	נספח 11
77.....	נספח 12
85.....	נספח 13
88.....	נספח 14
93.....	נספח 15
97.....	נספח 16
99.....	נספח 17
101.....	נספח 18
103.....	נספח 19
105.....	נספח 20
110.....	נספח 21
112.....	נספח 22

נספח 1

REFERENCE: M.Z.N.79.2010.LOS (Maritime Zone Notification)

24 August 2010

**United Nations Convention on the Law of the Sea
Montego Bay, 10 December 1982**

Deposit by Lebanon
of charts and a list of geographical coordinates of points
pursuant to article 75, paragraph 2, of the Convention

The Secretary-General of the United Nations communicates the following:

On 15 July 2010, Lebanon deposited with the Secretary-General, pursuant to article 75, paragraph 2, of the Convention, charts and a list of geographical coordinates of points defining the Southern limit of Lebanon's exclusive economic zone.

The list of geographical coordinates of points is referenced to the World Geodetic System 1984 (WGS84).

The list of geographical coordinates of points as deposited by Lebanon is posted on the website of the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, at: www.un.org/Depts/los. The list will also be published in *Law of the Sea Bulletin* No. 73. The original charts deposited by Lebanon may be consulted at the Division (DC2-0458, tel. 963-3962). S.T.

*Permanent Mission of Lebanon
to the United Nations*

Ref: 1506/10

The Permanent Mission of Lebanon to the United Nations presents its compliments to the Office of the Secretary-General of the United Nations and has the honor to inform of the following:

In accordance with Articles 75(1) and 75(2) of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, to which the Republic of Lebanon is party by virtue of its Law number 295 of 22/2/1994, we hereby deposit with the United Nations Secretary General the charts and lists of geographical coordinates of points defining the Southern limit of Lebanon's Exclusive Economic Zone.

Kindly find attached herewith a copy of the Report on the Maritime Delimitation of Lebanon's Exclusive Economic Zone, and a copy of the relevant charts and lists of geographical coordinates of points.

The Permanent Mission of Lebanon to the United Nations avails itself of this opportunity to renew to the Office of the Secretary-General of the United Nations the assurances of its highest consideration.

New York, July 14, 2010



H.E. Mr. Ban Ki-moon
Secretary-General
United Nations, Rm. NL-3019
New York, NY 10017
Tel: (212) 963-5012
Fax: (212) 963-2155

866 United Nations Plaza, Suite 531, New York, NY 10017; Tel: 212-355-5460; Fax: 212-838-2819

تقرير
بشأن تحديد
الحدود البحرية الجنوبية للمنطقة الاقتصادية اللبنانية الخاصة

إستناداً إلى إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار والتي وافق لبنان على الإنضمام إليها بموجب القانون رقم ٢٩٥ تاريخ ٢٢/٢/١٩٩٤ لا سيما منها المواد المتعلقة بتحديد المناطق الاقتصادية الخاصة للدول التالية:

المادة ٥:	خط الأساس العادي
المادة ٧:	خطوط الأساس المستقيمة
المادة ١٤:	الجمع بين طرق تحديد خطوط الأساس
المادة ١٥:	تعيين حدود البحر الإقليمي بين دولتين ذوات سواحل متقابلة أو متلاصقة
المادة ١٦:	الخرائط وقوائم الإحداثيات الجغرافية
المادة ٥٥:	النظام القانوني المميز للمنطقة الاقتصادية الخاصة
المادة ٥٦:	حقوق الدول الساحلية وولايتها وواجباتها في المنطقة الاقتصادية الخاصة
المادة ٥٧:	عرض المنطقة الاقتصادية الخاصة
المادة ٥٨:	حقوق الدول الأخرى وواجباتها في المنطقة الاقتصادية الخاصة
المادة ٥٩:	أساس حل المنازعات حول إسناد الحقوق والولاية في المنطقة الاقتصادية الخاصة
المادة ٦٠:	الجزر الإصطناعية والمنشآت والتركيبات في المنطقة الاقتصادية الخاصة
المادة ٦٣:	المنطقة الاقتصادية الخاصة والقطاع الواقع وراءها والملاصق لها
المادة ٧٣:	تنفيذ قوانين وأنظمة الدول الساحلية
المادة ٧٤:	تعيين حدود المنطقة الاقتصادية الخاصة بين الدول ذات السواحل المتقابلة أو المتلاصقة

يتضمن الملحق رقم ١ نص المواد من قانون البحار المشار إليها أعلاه.

واستناداً إلى ما نص عليه إتفاق بوليه نيو كمب تاريخ ٣/٢/١٩٢٢ والذي أصبح نافذاً ابتداءً من ١٠ آذار ١٩٢٣ بشأن تحديد حدود لبنان الجنوبية إنطلاقاً من رأس الناقورة عند النقطة B 1 التي اعتمدت إحداثياتها رسمياً عام ١٩٤٩ على خارطة تبين الحدود اللبنانية - السورية - الفلسطينية وذلك نتيجة إتفاق الهدنة الذي وقع بين الجهات المعنية،



واستناداً إلى الدليل المتعلق بالنواحي التقنية لقانون البحار لعام ١٩٨٢ (Manual on Technical Aspects of the United Nations Convention on the Law of the Sea – 1982)

تم تحديد خط الأساس (Base Line) من الجهة الجنوبية للشاطئ اللبناني باستخدام الخرائط المتوفرة وهي التالية:

- ◀ الخريطة البحرية الدولية الصادرة عن الأدميرالية البريطانية رقم ٢٦٣٤ (بيروت إلى غزة) بمقياس رسم ١:٣٠٠,٠٠٠ .
- ◀ الخريطة البحرية الدولية الصادرة عن الأدميرالية البريطانية رقم ١٨٣ (رأس النين إلى اسكندرونة) بمقياس رسم ١:١,٠٠٠,٠٠٠ .
- ◀ الخريطة الصادرة عن مديرية الشؤون الجغرافية - قيادة الجيش اللبناني لمنطقة الناقورة Feuille B-1 بمقياس رسم ١/٢٠٠٠٠ والمحدثة بتاريخ حزيران ٢٠٠٤ إستناداً إلى الصور الجوية تاريخ ٢٠٠١ - ٢٠٠٢ .

بناء على خط الأساس (Base Line) الذي تم تحديده، وبالإستناد إلى ما نصت عليه مواد قانون البحار فقد تم تحديد حدود المنطقة الاقتصادية الخالصة من الجهة الجنوبية للبنان بحيث تكون هذه الحدود بمثابة خط المنتصف الذي تكون كل نقطة على طول امتداده متساوية الأبعاد من أقرب نقطة على خط الأساس للبنان وللدولة المجاورة.

وقد تم توقيع (Plotting) حدود المنطقة الاقتصادية الخالصة للبنان من الجهة الجنوبية على الخريطة البحرية الدولية الصادرة عن الأدميرالية البريطانية رقم ١٨٣ (رأس النين إلى اسكندرونة) بمقياس رسم ١:١,٠٠٠,٠٠٠ . وتم وضع لائحة بإحداثيات حدود المنطقة الاقتصادية الخالصة التابعة للبنان من الجهة الجنوبية.

يتضمن الملحق رقم ٢ الخريطة المشار إليها أعلاه ولائحة الإحداثيات لحدود المنطقة الاقتصادية الخالصة التابعة للبنان من الجهة الجنوبية.

هذا، وتجدر الإشارة إلى ضرورة إجراء مسح دقيق للشاطئ المتاخم للحدود الجنوبية شاملة كافة الجزر والنوءات باستخدام نظام GPS وتحديث الخرائط البحرية للمنطقة الحدودية بما يسمح مستقبلاً بتحديث خط الأساس وفق المسح البحري الدقيق.



Translated from Arabic

Report concerning the delimitation of the southern limit of Lebanon's exclusive economic zone

In accordance with the United Nations Convention on the Law of the Sea, to which Lebanon acceded by virtue of Law No. 295 of 22 February 1994, and in particular the following articles on the delimitation of exclusive economic zones, the text of which is contained in annex 1:

- Article 5 concerning the normal baseline;
- Article 7 concerning straight baselines;
- Article 14 concerning the combination of methods for determining baselines;
- Article 15 concerning the delimitation of the territorial sea between States with opposite or adjacent coasts;
- Article 16 concerning charts and lists of geographical coordinates;
- Article 55 concerning the specific legal regime of the exclusive economic zone;
- Article 56 concerning the rights, jurisdiction and duties of the coastal State in the exclusive economic zone;
- Article 57 concerning the breadth of the exclusive economic zone;
- Article 58 concerning the rights and duties of other States in the exclusive economic zone;
- Article 59 concerning the basis for the resolution of conflicts regarding the attribution of rights and jurisdiction in the exclusive economic zone;
- Article 60 concerning artificial islands, installations and structures in the exclusive economic zone;
- Article 63 concerning stocks occurring within the exclusive economic zones of two or more coastal States or both within the exclusive economic zone and in an area beyond and adjacent to it;
- Article 73 concerning the enforcement of laws and regulations of the coastal State;
- Article 74 concerning the delimitation of the exclusive economic zone between States with opposite or adjacent coasts;

In accordance with the provisions of the Paulet-Newcombe agreement of 3 February 1922, which entered into force on 10 March 1923, delimiting the southern border of Lebanon from Ra's Naqurah at point 1B, the coordinates of which were officially confirmed on the 1949 map detailing the borders of Lebanon, Syria and Palestine further to the armistice agreements between the concerned parties;

In accordance with the manual on technical aspects of the United Nations Convention on the Law of the Sea (1982);

The baseline of the southern Lebanese coast was delimited using the following available maps:

- Admiralty nautical chart No. 2634 (Beirut to Gaza, 1:300,000) produced by the United Kingdom Hydrographic Office;
- Admiralty nautical chart No. 183 (Ra's at Tin to Iskenderun, 1:1,100,000) produced by the United Kingdom Hydrographic Office;
- Chart B-1 (Area of Naqurah, 1:20,000) produced by the Office of Geographic Affairs, Lebanese Armed Forces Command, updated in June 2004 on the basis of aerial photographs taken in 2001-2002.

Using that baseline, and with reference to the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea, the southern limit of Lebanon's exclusive economic zone was determined as the median line every point of which is equidistant from the nearest point on the baselines of Lebanon and the neighbouring State.

The southern limit of Lebanon's exclusive economic zone was then plotted on Admiralty nautical chart No. 183, and a list of its coordinates was compiled.

The above-mentioned chart and list of coordinates are contained in annex 2.

There is a need to conduct a detailed survey, using a global positioning system, of the shore contiguous to the southern limit, including all islands and spurs, with a view to updating the nautical charts and the baseline accordingly in the future.

List of Geographical Coordinates

for the delimitation of the Exclusive Economic Zone in WGS 84

The following tables contain position information for the Median Line between
Lebanon and Palestine

All positions are referred to WGS 84 joined consecutively by geodesics

Southern Median Line (Lebanon - Palestine)

Points	Degrees	Minutes	Seconds		Degrees	Minutes	Seconds	
18	35	6	11.84	E	33	5	38.94	N
19	35	4	46.14	E	33	5	45.79	N
20	35	2	58.12	E	33	6	34.15	N
21	35	2	13.86	E	33	6	52.73	N
22	34	52	57.24	E	33	10	19.33	N
23	33	46	8.78	E	33	31	51.17	N



*Permanent Mission of Lebanon
to the United Nations*

Ref: 2399/10

The Permanent Mission of Lebanon to the United Nations presents its compliments to the Office of the Secretary-General of the United Nations and has the honor to inform of the following:

In accordance with Articles 75(1) and 75(2) of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, to which the Republic of Lebanon is party by virtue of its Law number 295 of 22/2/1994, we hereby deposit with the United Nations Secretary-General the charts and lists of geographical coordinates of points defining the Southern part of the Western maritime limits of Lebanon's Exclusive Economic Zone.

Kindly find attached herewith:

- 1) A copy of the Report on the Maritime Delimitation of the Southern Limits of Lebanon's Exclusive Economic Zone;
- 2) A copy of the two lists of geographical coordinates of points delimiting the Southern Median Line and the Southern Part of the Western Median Line respectively;
- 3) A copy of the two relevant charts.

The Permanent Mission of Lebanon to the United Nations avails itself of this opportunity to renew to the Office of the Secretary-General of the United Nations the assurances of its highest consideration.

New York, October 19, 2010

H.E. Mr. Ban Ki-moon
Secretary-General
United Nations, Rm. NL-3019
New York, NY 10017
Tel: (212) 963-5012
Fax: (212) 963-2155



866 United Nations Plaza, Suite 531, New York, NY 10017; Tel: 212-355 5460; Fax: 212-355 2819

List of Geographical Coordinates

for the delimitation of the Exclusive Economic Zone in WGS 84

The following tables contain position information for the Southern Part of the Median Line between Lebanon and Cyprus

All positions are referred to WGS 84 joined consecutively by geodesics

Southern Part of the Western Median Line (Lebanon - Cyprus)

Points	Degrees	Minutes	Seconds		Degrees	Minutes	Seconds	
23	33	46	8.78	E	33	31	51.17	N
24	33	51	30.31	E	33	37	13.10	N
25	33	50	25.30	E	33	36	8.01	N
1	33	53	40.00	E	33	38	40.00	N



נספח 2



מדינת ישראל

1566

הסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר תחמת האזור הכלכלי הבלעדי

AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE STATE OF ISRAEL AND THE
GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF CYPRUS ON THE DELIMITATION OF THE
EXCLUSIVE ECONOMIC ZONE

נחתם בניקוסיה ב-17.12.2010

נכנס לחוקף ב-25.2.2011

כתבי אמנה, 1566, כרך 59. - הסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר תחמת
האזור הכלכלי הבלעדי

**AGREEMENT BETWEEN THE
GOVERNMENT OF THE STATE OF ISRAEL
AND THE GOVERNMENT OF THE
REPUBLIC OF CYPRUS ON THE
DELIMITATION OF THE EXCLUSIVE
ECONOMIC ZONE**

The Government of the State of Israel and the Government of the Republic of Cyprus (hereinafter, each, individually, a "Party"; jointly, the "two Parties")

Desiring to strengthen further the ties of good-neighborliness and cooperation between the two countries;

Recognizing the importance of the delimitation of the Exclusive Economic Zone for the purpose of development in both countries;

Recalling the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, relating to the Exclusive Economic Zone;

Basing themselves on the rules and principles of international law of the sea applicable to the matter;

Have agreed as follows:

הסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר תחומת האזור הכלכלי הבלעדי

ממשלת מדינת ישראל וממשלת הרפובליקה של קפריסין (להלן, כל אחד מהם בנפרד, "צד"; במשותף, "שני הצדדים")

בשאיפתן להוסיף ולהדק את קשרי השכנות הטובה ושיתוף הפעולה בין שתי המדינות;

בהכירם בחשיבותה של תחומת האזור הכלכלי הבלעדי למטרות פיתוח בשתי המדינות;

בהיזכרם בהוראות אמנת האומות המאוחדות בדבר משפט הים מ-10 בדצמבר 1982, המתייחסת לאזור הכלכלי הבלעדי;

בהתבססם על הכללים והעקרונות של משפט הים הבינלאומי שהם בני החלה על העניין;

הסכימו לאמור:

Συμφωνία μεταξύ της Κυβέρνησης του Κράτους του Ισραήλ και της Κυβέρνησης της Κυπριακής Δημοκρατίας για την Οριοθέτηση της Αποκλειστικής Οικονομικής Ζώνης

Η Κυβέρνηση του Κράτους του Ισραήλ και η Κυβέρνηση της Κυπριακής Δημοκρατίας (εφεξής αναφερόμενες, η κάθε μία, ως «Μέρος», και μαζί, ως «τα δύο Μέρη»)

Επιθυμώντας να ενισχύσουν περαιτέρω τους δεσμούς καλής γειτονίας και συνεργασίας μεταξύ των δύο χωρών·

Αναγνωρίζοντας τη σημασία της οριοθέτησης της Αποκλειστικής Οικονομικής Ζώνης για σκοπούς ανάπτυξης στις δύο χώρες·

Ανακαλώντας τις σχετικές με την Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη πρόνοιες της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας της 10^{ης} Δεκεμβρίου 1982·

Βασίζόμενες στους εφαρμοστέους στο θέμα κανόνες και αρχές του διεθνούς δικαίου της θάλασσας·

Έχουν συμφωνήσει ως ακολούθως:

2 כתבי אמנה, 1566, כרך 59. - הסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר תחומת האזור הכלכלי הבלעדי

Article 1

- (a) The delimitation of the Exclusive Economic Zone between the two Parties is effected by the median line, as such term is defined in paragraph (b) below.
- (b) The median line between the two Parties and its limits are defined by points 1 to 12, in accordance with the list of geographical coordinates attached hereto as Annex I, which constitutes an integral part of this Agreement.
- (c) The median line, as determined, appears graphically on the Official Hydrographic Chart published by the British Admiralty No. 183 (Ra's at Tin to Iskenderun), scale 1/1,100,000 (Attached hereto as Annex II, which constitutes an integral part of this Agreement).

סעיף 1

- (א) תחמת האזור הכלכלי הבלעדי בין שני הצדדים מתבצעת ע"י קו האמצע, כפי שהמונח האמור מוגדר בסעיף (ב) להלן.
- (ב) קו האמצע בין שני הצדדים וקצותיו מוגדרים ע"י נקודות 1 עד 12, בהתאם לרשימת הקואורדינטות הגיאוגרפיות המצורפת בזה כנספח 1, המהווה חלק בלתי נפרד מהסכם זה.
- (ג) קו האמצע, כפי שנקבע, מופיע בצורה גרפית במפה ההידרוגרפית הרשמית מס' 183 שפרסמה האדמירליות הבריטית (ראס א-תין עד איסקנדרון), קנה מידה 1/1,100,000 (מצורפת בזה כנספח 2, המהווה חלק בלתי נפרד מהסכם זה).

Άρθρο 1

- (α) Η οριοθέτηση της Αποκλειστικής Οικονομικής Ζώνης μεταξύ των δύο Μερών γίνεται με βάση τη μέση γραμμή, ως αυτή ορίζεται στην πιο κάτω παράγραφο (β).
- (β) Η μέση γραμμή μεταξύ των δύο Μερών και τα όρια της ορίζονται από τα σημεία 1 έως 12, σύμφωνα με τον κατάλογο των γεωγραφικών συντεταγμένων που επισυνάπτεται ως Παράρτημα I, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος αυτής της Συμφωνίας.
- (γ) Η μέση γραμμή, όπως καθορίζεται, απεικονίζεται γραφικά στον Επίσημο Υδρογραφικό Ναυτικό Χάρτη που εκδόθηκε από το Βρετανικό Ναυαρχείο Αρ. 183 (από το Ρα'ς ατ Τιν μέχρι την Αλεξανδρέττα), κλίμακα 1/1,100,000 (Επισυνάπτεται ως Παράρτημα II, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος αυτής της Συμφωνίας).

3 כתבי אמנה, 1566, כרך 59. - הסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר תחמת האזור הכלכלי הבלעדי

(d) The coordinate values of the agreed points 1 to 12 on the median line take precedence over the chart noted in paragraph (c) above, and over any other map or chart that reflects the location of the median line between the Parties.

(e) Taking into consideration the principles of customary international law relating to the delimitation of the Exclusive Economic Zone between States, the geographical coordinates of points 1 or 12 could be reviewed and/or modified as necessary in light of a future agreement regarding the delimitation of the Exclusive Economic Zone to be reached by the three States concerned with respect to each of the said points.

Article 2

In case there are natural resources, including hydrocarbons reservoirs, extending from the Exclusive Economic Zone of one Party to the Exclusive Economic Zone of the other, the two Parties shall cooperate in order to reach a framework unitization agreement on the modalities of the joint development and exploitation of such resources.

(δ) Οι τιμές των συντεταγμένων των συμφωνηθέντων σημείων 1 έως 12 επί της μέσης γραμμής έχουν ηυξημένη ισχύ έναντι του χάρτη που αναφέρεται στην παράγραφο (γ) πιο πάνω, και έναντι οποιουδήποτε άλλου χάρτη ή ναυτικού χάρτη που αποτυπώνει τη θέση της μέσης γραμμής μεταξύ των δύο Μερών.

(ε) Λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές με την οριοθέτηση της Αποκλειστικής Οικονομικής Ζώνης μεταξύ Κρατών αρχές του εθιμικού διεθνούς δικαίου, οι γεωγραφικές συντεταγμένες των σημείων 1 ή 12 δύναται να αναθεωρηθούν και / ή να τροποποιηθούν ως είναι αναγκαίο υπό το φως μελλοντικής συμφωνίας σχετικά με την οριοθέτηση της Αποκλειστικής Οικονομικής Ζώνης που θα επιτευχθεί από τα τρία ενδιαφερόμενα Κράτη σε σχέση με κάθε ένα από τα προαναφερόμενα σημεία.

Άρθρο 2

Στην περίπτωση που υπάρχουν φυσικοί πόροι, συμπεριλαμβανομένων υδρογονανθρακικών ταμιευτήρων, που εκτείνονται από την Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη του ενός Μέρους στην Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη του άλλου, τα δύο Μέρη θα συνεργαστούν με σκοπό την επίτευξη συμφωνίας-πλαίσιο καταμερισμού για τους τρόπους κοινής ανάπτυξης και εκμετάλλευσης τέτοιων πόρων.

(ד) לערכי הקואורדינטות של הנקודות המוסכמות 1 עד 12 על קו האמצע יש עדיפות על פני המפה המצוינת בס"ק (ג) לעיל, ועל פני כל מפה או תרשים המשקפים את מיקומו של קו האמצע בין הצדדים.

(ה) בהתחשב בעקרונות המשפט הבינלאומי המנהגי בדבר תיחום האזור הכלכלי הבלעדי בין מדינות, ניתן לבחון ו/או לשנות את הקואורדינטות הגיאוגרפיות של נקודות 1 או 12 לפי הצורך לאור הסכם עתידי בדבר תיחום האזור הכלכלי הבלעדי בין שלוש המדינות הנוגעות בכל אחת מהנקודות האמורות, בהתאמה.

סעיף 2

במקרה שיש אוצרות טבע, כולל מאגרי פחמימנים, המשתרעים מהאזור הכלכלי הבלעדי של צד אחד לאזור הכלכלי הבלעדי של האחר, שני הצדדים ישתפו פעולה כדי להגיע להסכם מסגרת בדבר איחוד פעולות באופני הפיתוח וההפקה המשותפים של אוצרות הטבע האמורים.

4 כתבי אמנה, 1566, כרך 59 - הסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר תחומת האזור הכלכלי הבלעדי

Article 3

Without prejudice to the provisions of Article 1(e), if either of the two Parties is engaged in negotiations aimed at the delimitation of its Exclusive Economic Zone with another State, that Party, before reaching final agreement with the other State, shall notify and consult the other Party, if such delimitation is in connection with coordinates 1 or 12.

Article 4

- (a) Any dispute arising from the interpretation or implementation of this Agreement shall be settled through diplomatic channels in a spirit of understanding and cooperation.
- (b) In the event that the two Parties do not settle the dispute within a reasonable period of time through diplomatic channels in accordance with paragraph (a) above, the dispute will be referred to arbitration. The terms of reference and the procedure of the arbitration shall be determined by the Parties, by mutual agreement, prior to the commencement of the arbitration.

סעיף 3

בלי לפגוע בהוראות סעיף 1(ה), אם צד משני הצדדים מנהל מו"מ שמגמתו לתחום את האזור הכלכלי הבלעדי שלו עם מדינה אחרת, אותו צד, לפני השגת הסכם סופי עם המדינה האחרת, יודיע לצד האחר וייוועץ בו, אם התייחסו כאמור הוא בזיקה לנקודות ציון 1 או 12.

סעיף 4

(א) כל מחלוקת הנובעת מפרשנותו או מיישומו של הסכם זה תיושב בצינורות הדיפלומטיים ברוח ההבנה ושיתוף הפעולה.

(ב) במקרה ששני הצדדים אינם מיישבים את המחלוקת בתוך פרק זמן סביר בצינורות הדיפלומטיים בהתאם לס"ק (א) לעיל, תובא המחלוקת לבוררות. תנאי ההתייחסות ונהל הבוררות ייקבעו ע"י הצדדים בהסכמה הדדית, לפני תחילת הבוררות.

Άρθρο 3

Χωρίς επηρεασμό των προνοιών του Άρθρου 1(ε), εάν οποιοδήποτε από τα δύο Μέρη εμπλέκεται σε διαπραγματεύσεις οι οποίες αποσκοπούν στην οριοθέτηση της Αποκλειστικής Οικονομικής του Ζώνης με άλλο Κράτος, εκείνο το Μέρος, πριν από την επίτευξη τελικής συμφωνίας με το άλλο Κράτος, θα γνωστοποιήσει στο άλλο Μέρος και θα διαβουλευθεί με αυτό, εάν η οριοθέτηση έχει σχέση με τις συντεταγμένες 1 ή 12.

Άρθρο 4

(α) Οποιαδήποτε διαφορά προκύπτει από την ερμηνεία ή την εφαρμογή αυτής της Συμφωνίας θα διευθετείται μέσω της διπλωματικής οδού σε πνεύμα κατανόησης και συνεργασίας.

(β) Σε περίπτωση που τα δύο Μέρη δεν διευθετήσουν τη διαφορά τους εντός εύλογου χρονικού διαστήματος μέσω της διπλωματικής οδού σύμφωνα με την παράγραφο (α) πιο πάνω, η διαφορά παραπέμπεται σε διαιτησία. Οι όροι αναφοράς και η διαδικασία της διαιτησίας ορίζονται από τα Μέρη, με αμοιβαία συμφωνία, πριν από την έναρξη της διαιτησίας.

5 כתבי אמנה, 1566, כרך 59. - הסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר תחימת האזור הכלכלי הבלעדי

Article 5

(a) This Agreement is subject to ratification according to the constitutional procedures in each country.

(b) This Agreement shall enter into force upon the exchange of the instruments of ratification.

DONE at Nicosia on the 17th of December 2010, which corresponds to the 10th of Tevet 5771, in two originals in the Hebrew, Greek and English languages, all texts being equally authentic. In case of divergence of interpretation of the texts, the English version shall prevail.

For the Government of
the Republic of Cyprus
Mr. Marcos Kyprianou,
Minister of Foreign
Affairs

For the Government of
the State of Israel
Dr. Uzi Landau
Minister of National
Infrastructures

סעיף 5

(א) הסכם זה כפוף לאשרור בהתאם לנהלים החוקתיים בכל מדינה.

(ב) הסכם זה ייכנס לתוקף עם חילופי מסמכי האשרור.

נעשה בניקוסיה ביום י' בטבת התשע"א שהוא יום 17 בדצמבר 2010, בשני עותקי מקור בשפות עברית, יוונית ואנגלית, ולכל הנוסחים דין מקור שווה. במקרה של הבדלים בפרשנות הנוסחים, יכריע הנוסח האנגלי.

בשם ממשלת מדינת
ישראל
ד"ר עוזי לנדאו
שר התשתיות הלאומיות

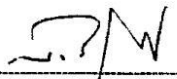
בשם ממשלת הרפובליקה
של קפריסין
Mr. Marcos Kyprianou,
Minister of Foreign
Affairs

Άρθρο 5

(α) Η Συμφωνία αυτή υπόκειται σε επικύρωση σύμφωνα με τις συνταγματικές διαδικασίες σε κάθε χώρα.

(β) Η Συμφωνία αυτή τίθεται σε ισχύ με την ανταλλαγή των εγγράφων επικύρωσης.

Έγινε στη Λευκωσία στις 17 του Δεκεμβρίου 2010, που αντιστοιχεί στις 10 του Τεβέτ 5771, σε δύο αντίγραφα στην Εβραϊκή, Ελληνική και Αγγλική γλώσσα, με όλα τα κείμενα να είναι εξίσου αυθεντικά. Σε περίπτωση διαφοράς στην ερμηνεία των κειμένων, υπερισχύει το Αγγλικό κείμενο.


Για την Κυβέρνηση του
Κράτους του Ισραήλ


Για την Κυβέρνηση της
Κυπριακής Δημοκρατίας

6 כתבי אמנה, 1566, כרך 59. - הסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר תחמת האזור הכלכלי הבלעדי

ANNEX I

List of geographical coordinates of points 1 to 12 in WGS84 datum defining the median line between the State of Israel and the Republic of Cyprus and its limits, annexed to the Agreement between the Government of the State of Israel and the Government of the Republic of Cyprus on the Delimitation of the Exclusive Economic Zone

POINT	LATITUDE	LONGITUDE
1	33°38'40"N	33°53'40"E
2	33°37'24"N	33°52'06"E
3	33°32'59"N	33°46'42"E
4	33°30'00"N	33°43'05"E
5	33°24'27"N	33°36'15"E
6	33°16'56"N	33°27'02"E
7	33°09'25"N	33°17'50"E
8	33°03'22"N	33°10'28"E
9	32°59'37"N	33°05'56"E
10	32°56'03"N	33°01'36"E
11	32°54'35"N	32°59'50"E
12	32°53'20"N	32°58'20"E

נספח 1

רשימת קואורדינטות גיאוגרפיות של נקודות 1 עד 12 ב- דטום WGS84 המגדירה את קו האמצע בין מדינת ישראל לבין הרפובליקה של קפריסין וקצותיו, מצורפת כנספח להסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר תחום האזור הכלכלי הבלעדי

נקודה	קו רוחב	קו אורך
1	33°38'40"N	33°53'40"E
2	33°37'24"N	33°52'06"E
3	33°32'59"N	33°46'42"E
4	33°30'00"N	33°43'05"E
5	33°24'27"N	33°36'15"E
6	33°16'56"N	33°27'02"E
7	33°09'25"N	33°17'50"E
8	33°03'22"N	33°10'28"E
9	32°59'37"N	33°05'56"E
10	32°56'03"N	33°01'36"E
11	32°54'35"N	32°59'50"E
12	32°53'20"N	32°58'20"E

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Κατάλογος γεωγραφικών συντεταγμένων των σημείων 1 έως 12 στο επίπεδο αναφοράς WGS84 που ορίζουν τη μέση γραμμή μεταξύ του Κράτους του Ισραήλ και της Κυπριακής Δημοκρατίας και τα όρια της, που τίθενται ως παράρτημα στην Συμφωνία μεταξύ της Κυβέρνησης του Κράτους του Ισραήλ και της Κυβέρνησης της Κυπριακής Δημοκρατίας για την Οριοθέτηση της Αποκλειστικής Οικονομικής Ζώνης

ΣΗΜΕΙΟ	ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΟ ΠΛΑΤΟΣ	ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΟ ΜΗΚΟΣ
1	33°38'40"N	33°53'40"E
2	33°37'24"N	33°52'06"E
3	33°32'59"N	33°46'42"E
4	33°30'00"N	33°43'05"E
5	33°24'27"N	33°36'15"E
6	33°16'56"N	33°27'02"E
7	33°09'25"N	33°17'50"E
8	33°03'22"N	33°10'28"E
9	32°59'37"N	33°05'56"E
10	32°56'03"N	33°01'36"E
11	32°54'35"N	32°59'50"E
12	32°53'20"N	32°58'20"E

7 כתבי אמנה, 1566, כרך 59 - הסכם בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה של קפריסין בדבר תחום האזור הכלכלי הבלעדי

The geographical coordinates of points 1 and/or 12 could be reviewed and/or modified as necessary in accordance with the provisions of this Agreement.

NOTE 1: The median line, as determined, appears graphically on the Official Hydrographic Chart published by the British Admiralty No. 183 (Ra's at Tin to Iskenderun), scale 1/1,100,000 (Attached hereto as **Annex II**).

NOTE 2: The median line between any two of the aforementioned successive points follows the geodesic line between these points.

NOTE 3: The list of the geographical coordinates as above takes precedence over any map or chart that reflects the location of the median line between the Parties.

For the Republic of
Cyprus
Mr. Christos Zenonos
Chief Hydrographer
Department of Lands
and Surveys

For the State of Israel
Dr. Haim Srebro
Director General
Survey of Israel

ניתן לבחון /או לשנות את הקואורדינטות הגיאוגרפיות שבנקודות 1 ו/או 12 לפי הצורך בהתאם להוראות ההסכם.

הערה 1: קו האמצע, כפי שנקבע, מופיע כצורה גרפית במפה ההידרוגרפית הרשמית מס' 183 שפרסמה האדמירליות הבריטית (ת ראס א-הין עד איסקנדרון), קנה מידה 1/1,100,000 (מצורפת בה כנספח 2).

הערה 2: קו האמצע בין כל שתיים מהנקודות הרצופות הנ"ל הולך בעקבות הקו הגיאודי בין נקודות אלה.

הערה 3: לרשימת הקואורדינטות הגיאוגרפיות כנ"ל יש עדיפות על פני כל מפה או רשימה המשקפים את מיקומו של קו האמצע בין הצדדים.

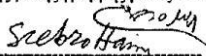
בשם ממשלת הרפובליקה של קפריסין	בשם ממשלת מדינת ישראל
Mr. Christos Zenonos	ד"ר חיים סרברו מנכ"ל המרכז למיפוי ישראל

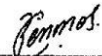
Οι γεωγραφικές συντεταγμένες των σημείων 1 και / ή 12 δύνανται να αναθεωρηθούν και / ή να τροποποιηθούν όπως κριθεί αναγκαίο σύμφωνα με τις πρόνοιες αυτής της Συμφωνίας.

ΣΗΜΕΙΩΣΗ 1: Η μέση γραμμή, ως έχει καθοριστεί γραφικά στον Επίσημο Υδρογραφικό Ναυτικό Χάρτη που εκδόθηκε από το Βρετανικό Ναυαρχείο Αρ. 183 (από το Ρα'ς ατ Τιν μέχρι την Αλεξανδρέττα) κλίμακα 1/1,100,000 (Επισυνάπτεται ως Παράρτημα II).

ΣΗΜΕΙΩΣΗ 2: Η μέση γραμμή μεταξύ οποιωνδήποτε δύο πιο πάνω αναφερομένων διαδοχικών σημείων ακολουθεί τη γεωδαισιακή γραμμή μεταξύ αυτών των σημείων.

ΣΗΜΕΙΩΣΗ 3: Ο κατάλογος των γεωγραφικών συντεταγμένων ως πιο πάνω έχει ηυξημένη ισχύ έναντι οποιουδήποτε χάρτη ή ναυτικού χάρτη που αποτυπώνει τη θέση της μέσης γραμμής μεταξύ των δύο Μερών.


Δρ. Haim Srebro
Γενικός Διευθυντής
Χωρομετρία του Ισραήλ
Για το Κράτος του Ισραήλ.


Κος. Χρίστος Ζήνωνος
Πρώτος Υδρογράφος
Τμήμα Κτηματολογίου και Χωρομετρίας
Για την Κυπριακή Δημοκρατία

נספח 3

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. ליפות 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 4



**List of Geographical Coordinates
For the Delimitation of the Northern Limit of the Territorial Sea and Exclusive
Economic Zone of the State of Israel in WGS84**

POINTS	DEGRE ES	MINUTE S	SECOND S		DEGRE ES	MINUTE S	SECOND S	
31	35	6	13.0	E	33	5	39.5	N
32	35	4	10.0	E	33	6	23.0	N
33	35	3	3.0	E	33	6	39.0	N
34	34	53	11	E	33	10	33.5	N
35	34	46	38.0	E	33	13	9.0	N
1	33	53	40.0	E	33	38	40.0	N

NOTE 1: Point 1 above is derived from Point 1 of the Agreement between the State of Israel and the Republic of Cyprus on the Delimitation of the Exclusive Economic Zone, dated December 17, 2010. The geographical coordinates of Point 1, as listed above could be reviewed and/or modified as necessary in light of a future agreement regarding the delimitation of the Exclusive Economic Zone to be reached by the three States concerned with respect to such point, in accordance with the relevant provisions of Article 1(e) of the Agreement between the State of Israel and the Republic of Cyprus on the Delimitation of the Exclusive Economic Zone noted above.

NOTE 2: The northern limit drawn between any two of the aforementioned successive points follows the geodesic line between these points.

NOTE 3: It is hereby clarified that Israel's Territorial Sea extends 12 nm from the baseline, in accordance with Israel's domestic laws and with customary international maritime law.

NOTE 4: The list of the geographical coordinates as above takes precedence over any map or chart that reflects the location of the Northern Limit of the Exclusive Economic Zone and/or the Territorial Sea of the State of Israel.

נספח 5

Translated from Arabic

Decree No. 6433

Delineation of the boundaries of the exclusive economic zone of Lebanon

The President of the Republic,

In accordance with the Constitution;

Law No. 295 dated 22 April 1994 (United Nations Convention on the Law of the Sea);

Law No. 163 dated 18 August 2011 (Delineation and declaration of the maritime regions of the Republic of Lebanon)
and, in particular, articles 6, 7, 16 and 17 thereof;

Pursuant to the proposal of the President of the Council of Ministers and the Minister of Public Works and Transport;

And with the approval of the Council of Ministers on 19 September 2011,

Hereby decrees as follows:

Part I: Definition of the exclusive economic zone and its borders

Article 1: The exclusive economic zone is situated beyond the territorial sea and includes the whole of the contiguous zone, extending towards the high seas, measured from the baseline in accordance with the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea.

Article 2: The southern, western and northern sides of the exclusive economic zone of the Republic of Lebanon have been determined on the basis of a list of the geographical coordinates of points that is annexed to this decree (Annex I), as set out in British Admiralty nautical chart No. 183 (Ra's at Tin to Iskenderun, 1:1,100,000), which is annexed to this decree (Annex II).

Article 3: As needed, and in the light of negotiations with the relevant neighbouring States, the borders of the exclusive economic zone may be refined and improved and, consequently, the list of its coordinates amended, if more precise data becomes available.

Article 4: The President of the Council of Ministers or his representative is charged with taking the necessary measures to inform all the parties concerned and, in particular, the relevant departments of the United Nations.

Article 5: This decree shall enter into force upon publication in the Official Gazette.

Issued by the President of the Republic

B'abda, 1 October 2011

President of the Council of Ministers

Signature: Michel Sleiman

Signature: Muhammad Najib Mikati

Minister of Public Works and Transport

President of the Council of Ministers

Signature: Ghazi Al-Aridi

Signature: Muhammad Najib Mikati

Annex I

List of the coordinates of the limits of the southern, western and northern sides of the exclusive economic zone

Annex II

Nautical chart of the limits of the southern, western and northern sides of the exclusive economic zone of Lebanon

مَرْسُومٌ رَقْمٌ ٦٤٣٣
تحديد حدود المنطقة الاقتصادية الخالصة اللبنانية

إِنْسَانِ رَئِيسِ الْجُمْهُورِيَّةِ
بِنَاءِ عَلِيِّ الدَّسْتُورِ

بناء على القانون رقم ٢٩٥ تاريخ ٢٢/٤/١٩٩٤ (اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار)،
بناء على القانون رقم ١٦٣ تاريخ ١٨/٨/٢٠١١ (تحديد وإعلان المناطق البحرية
للجمهورية اللبنانية) لا سيما المواد ٦ و ٧ و ١٦ و ١٧ منه،
بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ووزير الأشغال العامة والنقل،
وبعد موافقة مجلس الوزراء بتاريخ ١٩/٩/٢٠١١

يرسم ما يأتي

الفصل الأول - تعريف المنطقة الاقتصادية الخالصة وحدودها

المادة الأولى: تقع المنطقة الاقتصادية الخالصة وراء البحر الإقليمي وتشمل كامل المنطقة المتاخمة وتمتد باتجاه أعالي البحار مقاسة من خط الأساس استناداً إلى أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.

المادة الثانية: حددت المنطقة الاقتصادية الخالصة في الجمهورية اللبنانية وفق لوائح إحداثيات النقاط الجغرافية المرفقة بهذا المرسوم (الملحق رقم ١) وذلك من الجهات الثلاث الجنوبية والغربية والشمالية كما هي موضحة على الخريطة البحرية الدولية الصادرة عن الأدميرالية البريطانية (Admiralty) رقم ١٨٣ (رأس التين إلى إسكندرونة) بمقياس رسم ١:١٠٠٠٠٠٠٠، المرفقة بهذا المرسوم (الملحق رقم ٢)

المادة الثالثة: يمكن مراجعة حدود المنطقة الإقتصادية الخالصة وتحسينها وبالتالي تعديل لوائح إحدائياتها عند توافر بيانات أكثر دقة ووفقاً للحاجة في ضوء المفاوضات مع دول الجوار المعنية.

المادة الرابعة: يكلف رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه باتخاذ الإجراءات اللازمة لإبلاغ كافة الجهات المعنية لا سيما منها الدوائر المختصة في الأمم المتحدة.

المادة الخامسة: يعمل بهذا المرسوم فور نشره في الجريدة الرسمية

بعيدا في ١ تشرين الاول ٢٠١١
الامضاء : ميشال سليمان

صدر عن رئيس الجمهورية
رئيس مجلس الوزراء
الامضاء : محمد نجيب ميقاتي

رئيس مجلس الوزراء
الامضاء : محمد نجيب ميقاتي

وزير الأشغال العامة والنقل
الامضاء : غازي العريضي



الملحق رقم 1

لائحة إحدائيات حدود المنطقة الإقتصادية الخالصة
من الجهات الثلاث الجنوبية والغربية والشمالية



الملحق رقم ٢

الخريطة البحرية
لحدود المنطقة الاقتصادية الخالصة اللبنانية
من الجهات الثلاث الجنوبية والغربية والشمالية



مرسوم رقم ٦٤٣٣

تحديد حدود المنطقة الاقتصادية الخالصة اللبنانية

إنّ رئيس الجمهورية

بناءً على الدستور

بناء على القانون رقم ٢٩٥ تاريخ ١٩٩٤/٤/٢٢ (اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار)،
بناء على القانون رقم ١٦٣ تاريخ ٢٠١١/٨/١٨ (تحديد وإعلان المناطق البحرية
للجمهورية اللبنانية) لا سيما المواد ٦ و ٧ و ١٦ و ١٧ منه،
بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ووزير الأشغال العامة والنقل،
وبعد موافقة مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١١/٩/١٩

يرسم ما يأتي

الفصل الأول - تعريف المنطقة الاقتصادية الخالصة وحدودها

المادة الأولى: تقع المنطقة الاقتصادية الخالصة وراء البحر الإقليمي وتشمل كامل المنطقة المتاخمة وتمتد باتجاه أعالي البحار مقاسة من خط الأساس استناداً إلى أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.

المادة الثانية: حددت المنطقة الاقتصادية الخالصة في الجمهورية اللبنانية وفق لوائح إحداثيات النقاط الجغرافية المرفقة بهذا المرسوم (الملحق رقم ١) وذلك من الجهات الثلاث الجنوبية والغربية والشمالية كما هي موضحة على الخريطة البحرية الدولية الصادرة عن الأدميرالية البريطانية (Admiralty) رقم ١٨٣ (رأس التين إلى اسكندرونة) بمقياس رسم ١:١٠٠٠٠٠٠٠ المرفقة بهذا المرسوم (الملحق رقم ٢)

المادة الثالثة: يمكن مراجعة حدود المنطقة الإقتصادية الخالصة وتحسينها وبالتالي تعديل لوائح إحدائياتها عند توافر بيانات أكثر دقة ووفقا للحاجة في ضوء المفاوضات مع دول الجوار المعنية.

المادة الرابعة: يكاف رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه باتخاذ الإجراءات اللازمة لإبلاغ كافة الجهات المعنية لا سيما منها الدوائر المختصة في الأمم المتحدة.

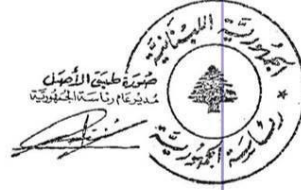
المادة الخامسة: يعمل بهذا المرسوم فور نشره في الجريدة الرسمية

بعيدا في ١ تشرين الأول ٢٠١١
الإمضاء : ميشال سليمان

صدر عن رئيس الجمهورية
رئيس مجلس الوزراء
الإمضاء : محمد نجيب ميقاتي

رئيس مجلس الوزراء
الإمضاء : محمد نجيب ميقاتي

وزير الأشغال العامة والنقل
الإمضاء : غازي العريضي



الملحق رقم 1

لائحة إحدائيات حدود المنطقة الإقتصادية الخالصة
من الجهات الثلاث الجنوبية والغربية والشمالية



ANNEX I

List of Geographical Coordinates

for the delimitation of the Exclusive Economic Zone in WGS84

The following tables contain position information for the Median Line

Between Lebanon and Cyprus

All positions are referred to WGS 84 joined consecutively by geodesics

Western Median Line (Lebanon - Cyprus)

Points	Degrees	Minutes	Seconds		Degrees	Minutes	Seconds	
23	33	46	8.78	E	33	31	51.17	N
24	33	51	30.31	E	33	37	13.10	N
25	33	50	25.30	E	33	36	8.01	N
1	33	53	40.00	E	33	38	40.00	N
2	34	2	50.00	E	33	51	30.00	N
3	34	18	0.00	E	33	59	40.00	N
4	34	44	0.00	E	34	23	20.00	N
5	34	53	50.00	E	34	39	30.00	N
6	34	56	0.00	E	34	45	0.00	N
7	34	58	13.92	E	34	50	42.00	N

Handwritten signature



ANNEX I

(Cont'd)

List of Geographical Coordinates

for the delimitation of the Exclusive Economic Zone in WGS84

The following tables contain position information for the Median Line

Between Lebanon and Syria

All positions are referred to WGS 84 joined consecutively by geodesics

Northern Median Line (Lebanon - Syria)

Points	Degrees	Minutes	Seconds		Degrees	Minutes	Seconds	
7	34	58	13.92	E	34	50	42.00	N
8	35	31	15.15	E	34	44	7.70	N
9	35	36	54.36	E	34	42	26.14	N
10	35	40	28.22	E	34	41	9.49	N
11	35	43	21.80	E	34	40	16.40	N
12	35	45	14.80	E	34	39	42.50	N
13	35	46	35.00	E	34	38	55.60	N
14	35	47	58.80	E	34	37	57.60	N
15	35	49	18.80	E	34	36	59.30	N
16	35	50	22.60	E	34	36	2.40	N
17	35	58	32.20	E	34	38	1.40	N

Handwritten signature



ANNEX I

(Cont'd)

List of Geographical Coordinates

for the delimitation of the Exclusive Economic Zone in WGS84

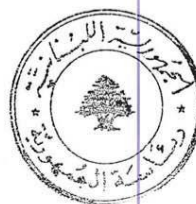
The following tables contain position information for the Median Line

Between Lebanon and Palestine

All positions are referred to WGS 84 joined consecutively by geodesics

Southern Median Line (Lebanon - Palastine)

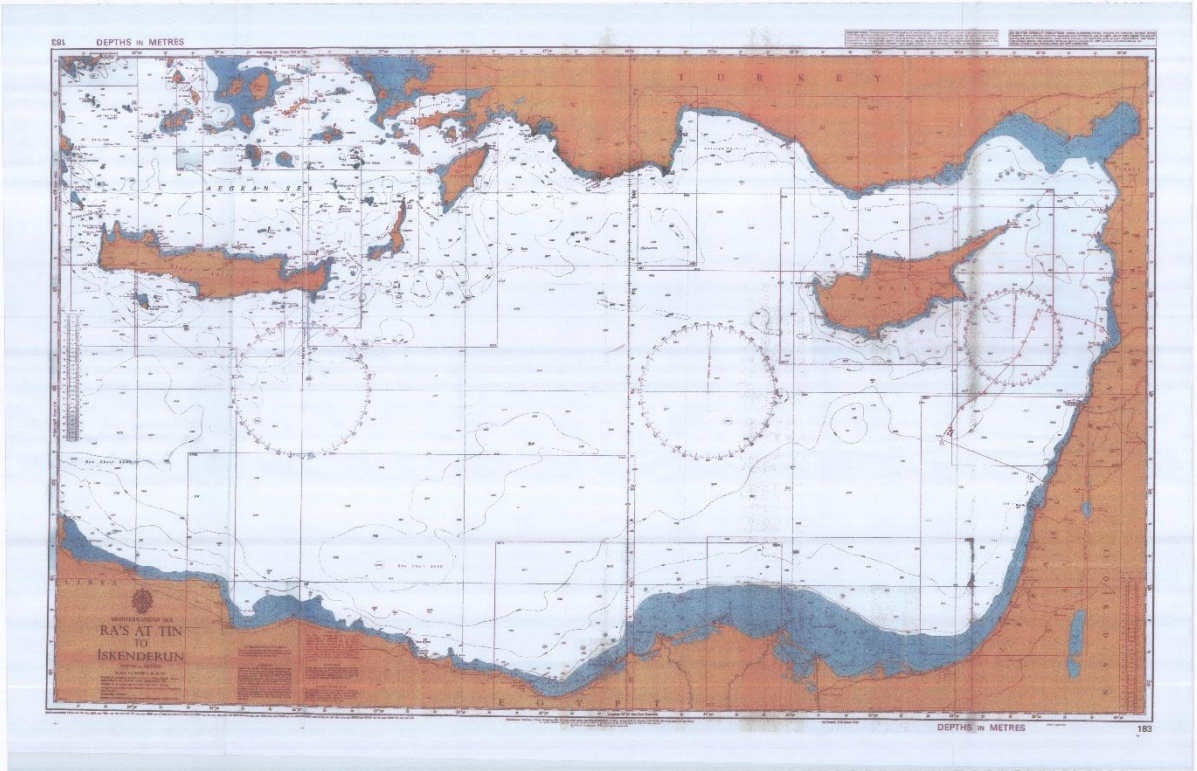
Points	Degrees	Minutes	Seconds		Degrees	Minutes	Seconds	
18	35	6	11.84	E	33	5	38.94	N
19	35	4	46.14	E	33	5	45.79	N
20	35	2	58.12	E	33	6	34.15	N
21	35	2	13.86	E	33	6	52.73	N
22	34	52	57.24	E	33	10	19.33	N
23	33	46	8.78	E	33	31	51.17	N



الملحق رقم ٢

الخريطة البحرية
لحدود المنطقة الإقتصادية الخالصة اللبنانية
من الجهات الثلاث الجنوبية والغربية والشمالية





נספח 6



U.S. Embassy in Israel

Joint Statement on the Launch of the Israel-Lebanon Maritime Talks

MEDIA NOTE

OFFICE OF THE SPOKESPERSON

OCTOBER 14, 2020

The text of the following statement was released by the Government of the United States and the Office of the UN Special Coordinator for Lebanon.

Begin text:

Representatives from the governments of Israel, Lebanon, and the United States met on October 14 to launch discussions aimed at reaching consensus on a common Israel-Lebanon maritime boundary. The negotiations were mediated and facilitated by the U.S. team, led by Assistant Secretary David Schenker and Ambassador John Desrocher, and hosted by UN Special Coordinator for Lebanon Jan Kubis. The Israeli delegation was headed by Udi Adiri, Director General of the Ministry of Energy. The Lebanese delegation was headed by Brigadier General Bassam Yassine, Deputy Chief of Staff for Operations, Lebanese Armed Forces.

During this initial meeting, the representatives held productive talks and reaffirmed their commitment to continue negotiations later this month.

End text.

This is the official website of the U.S. Embassy in Israel. External links to other Internet sites should not be construed as an endorsement of the views or privacy policies contained therein.

נספח 7

ציוץ →



...

 **U.S. Embassy Beirut**
@usembassybeirut



Ambassador Shea met today with President of the Republic Michel Aoun, President of the Chamber of Deputies Nabih Berri, and President of the Council of Ministers Najib Mikati to provide the U.S proposal for a final agreement on the maritime boundary line.

Twitter for iPhone · 2022 'צ' 1 באוק' 2022 · 3:48 אחה"

12 ציוצים מחדש 4 ציוץ ציטוט 92 אוהב



נספח 8

הודעות דוברות

דברי ראש הממשלה בפתח ישיבת הממשלה

תאריך פרסום: 02.10.2022

ממשלה: הממשלה ה-36, יאיר לפיד




"במהלך סוף השבוע התקבלה בלבנון ובישראל הצעת המתווך האמריקאי להסכם על הגבול הימי בין שתי המדינות. אנחנו מנהלים דיונים על הפרטים האחרונים, כך שאי אפשר עדיין לברך על המוגמר, אבל כפי שדרשנו מהיום הראשון ההצעה שומרת על מלוא האינטרסים הביטחוניים מדיניים של ישראל, וגם על האינטרסים הכלכליים שלנו.

יותר מעשר שנים ישראל ניסתה להגיע לעסקה הזו. ביטחון הצפון יחזק, אסדת כריש תפעל ותפיק גז, הכסף ייכנס לקופת המדינה והעצמאות האנגרטית שלנו מובטחת. זוהי עסקה שמחזקת את הביטחון הישראלי ואת הכלכלה הישראלית.

נספח 9

... **Benny Gantz - בני גנץ**

15 שעות · 

כמה משפטים על הסכם הגבול הימי המתהווה בין מדינת ישראל לבין מדינת לבנון.

1. מדובר בסופו של יום בהסכם שמהותו כלכלית – ואם ייחתם - אנחנו, לבנון ואזרחיה שסובלים ממשבר קשה, נהנה ממנו שנים קדימה.
2. מטבע הדברים, במהלך משא ומתן לא ניתן לחשוף את הפרטים לציבור, אך אם אכן נגיע לנוסח סופי של ההסכם, הוא יונח על שולחן הכנסת ועיקריו יוצגו לציבור באופן מסודר ושקוף. כל זאת כמובן בהתאם להנחיות היועמ"שית.
3. בנושא הביטחוני – ההסכם אינו ערובה למניעת חיכוך עתידי עם לבנון, אך אין ספק שהוא יחזק את היציבות, את ההרתעה, ובטווח הרחוק גם יחליש את התלות של לבנון באיראן שמעבירה לה דלק ואמצעים נוספים.
4. אני מציע לראש הממשלה לשעבר נתניהו, שעבד ביחד עם שר האנרגיה לשעבר שטייניץ ואיתי על גיבושו של ההסכם ועוד לפני כן שנים אחרות, לבקש עדכון מסודר בנושא לפני שהוא נותן דלק לתעמולה של נסראללה שסיכן ועודנו מסכן את ההסכם.
5. כך או כך - צה"ל וכל כוחות הביטחון ממשיכים להיות ערוכים בכל הזירות וגם בזירה הצפונית כדי להגן על אזרחי ישראל ועל נכסינו האנרגטיים – בלי קשר למשא ומתן, כל הזמן, 24/7, וכך ימשיך להיות.

523 תגובות 169 שיתופים

2K 

נספח 10

ראש הממשלה יאיר לפיד בריאיון בלעדי לישי כהן • הריאיון המלא

ההידרדרות הביטחונית והשיחה של אבו מאזן שסירב לקבל | ההסכם המתקדם עם לבנון והתגובה להאשמות נתניהו | יחסיו עם משה גפני, נפתלי בנט ואביגדור ליברמן | האם יסכים שדרעי יכהן כשר? את מי הוא פוסל - את נתניהו או את 'המשותפת'? ומה דעתו על איתמר בן גביר? | וגם, הדרישות של החרדים בנושא החינוך והעתירה נגד ערוץ 14 • ראש הממשלה יאיר לפיד בריאיון בלעדי לישי כהן • צפו (בחירות 2022)

84 ישי כהן | כיכר השבת | ז' בתשרי | 02.10.22



ראש הממשלה יאיר לפיד בריאיון (עריכה: ידידיה כהן)

30 יום לבחירות לכנסת ה-25, ראש הממשלה יאיר לפיד מתייצב לריאיון מיוחד ובלעדי ל'כיכר השבת', בו הוא שוטח את עמדותיו המדיניות, הביטחונית וגם אלו הנוגעות לציבור החרדי.

לפיד, מתייחס בריאיון לישי כהן למצב הביטחוני בישראל וטוען שכיום פועלים יותר מבעבר, הוא מסביר למה לא קיבל שיחה מאבו מאזן ואיך זה מתכתב עם הצהרותיו המדיניות. הוא מתייחס בהרחבה להסכם המתקדם מול לבנון בנושא הגבול הימי, למה מחכים עם ההסכם, מדוע זה לא מצריך אישור של הכנסת והוא גם מגיב בחריפות לטענותיו של ראש הממשלה לשעבר בנימין נתניהו.

בהמשך הריאיון, הוא מדבר על יחסיו עם נפתלי בנט ואביגדור ליברמן, מסביר מדו מיכל שיר שוריינה ב"ש עתיד, לא שולל הישענות על 'המשותפת', לא כוסל את אריה דרעי כשר בממשלה אך לא מוכן לשבת עם נתניהו. לפיד מספר על החברות האישיות עם משה גפני ומסביר למה איתמר בן גביר מסוכן, לדעתו.

לפיד נשאל האם, הוא יסכים לתת לחרדים בחינוך - את מה שנתניהו מסכים ומתייחס גם לסערה סביב העתירה שלהם נגד ערוץ 14.



ראש הממשלה יאיר לפיד בריאיון לדי נהן

אך בתחילת הריאיון התייחס יאיר לפיד לעובדה שאחרי עשור בפוליטיקה הצליח להיכנס ללשכת ראש הממשלה - גם אם בממשלת מעבר, ואמר כי האמין שכך יהיה. "הושבעתי כראש ממשלה כבר כשהממשלה הושבעה. כבר אז היה ברור לי שאני מושבע לתפקיד הזה, אבל לא חשבתי שזה יקרה כך, אני מצטער שזה כך. אבל כן, חשבתי שזה יקרה".

"לא מתלהב לשוחח עם אבו מאזן, כעסתי עליו מאוד"

באשר למתיחות הביטחונית ביהודה ושומרון, הפיגועים שיצאו לפועל ואלו שנמנעו, אומר רה"מ לפיד כי "המצב מדאיג, בהחלט. צה"ל, שב"כ - בהנחיית הממשלה - הם פעילים יותר מאשר הרבה שנים, בעיקר בשכם וג'נין, כדי למנוע פיגועים. זו פעולה מתמשכת, לא פשוטה. הלוחמים שלנו גיבורים, מונעים יום יום אבדות בנפש".

לפיד נשאל האם אפשר להיות בטוחים שהשיקולים הפוליטיים לא נכנסים לחדר הקבינט: "ברור שלא. מהיום הראשון שהממשלה הזו הוקמה - קבענו מדיניות של אפס סובלנות בעזה, גם ביו"ש עסקנו ועוסקים בפעילות. זאת שאלה כמעט מעליבה. אתה באמת חושב שאני אעשה שיקול פוליטי בהחלטות ביטחוניות?".

ראש הממשלה מתייחס לעובדה שסירב לענות לשיחת הטלפון של יו"ר הרשות הפלסטינית, אבו מאזן, שביקש לאחל לו שנה טובה: "תראה, אני בגלוי כעסתי מאוד על אבו מאזן, על האמירה שלו של 'החמישים שואות', שואה הייתה רק אחת והיא הייתה לעם היהודי, אני לא מוכן שידברו כך. אין לי בעיה, דיברתי עם אבו מאזן - גם כראש ממשלה, בירכתי אותו באחד החגים הקודמים, אני מניח שאדבר איתו גם בהמשך, לא שאני מתלהב מכך".



"כרגע", מסביר לפיד מדוע אבו מאזן הוא הצד השני לשיח הישראלי, "אני בעד שתי מדינות לשני עמים אבל

"כרגע", מסביר לפיד מדוע אבו מאזן הוא הצד השני לשיח הישראלי, "אני בעד שתי מדינות לשני עמים אבל חובת ההוכחה עליהם. אנחנו רוצים קודם הוכחות שביטחון ישראל לא יכגע. אני לא אתן יד להקמה של עוד מדינת טרור כושלת כמו בלבנון, או תוצאה כמו בהתנתקות, שמביאה ל-20 אלף רקטות על מדינת ישראל. חובת ההוכחה עליהם".

"ההסכם עם לבנון לא צריך אישור כנסת"

אנחנו עוברים לדבר על הגזרה הצפונית. על פי הערכות, ישראל ולבנון צפויים לחתום בקרוב על הסכם בנושא הגבול הימי. "אין סיבה שלא נגיע להסכם, אבל זה לא גמור", מבהיר ראש הממשלה, "זה נמצא כעת בבדיקה משפטית. המתווך סוף סוף העביר הצעה שאמורה להיות הצעה מוסכמת. אנחנו הגדרנו את צרכי הביטחון בצפון הארץ, בזה קיבלנו כל מה שרצינו.

"כריש תהיה אסדת גז מתפקדת, לא שואלים אף אחד. היה שטח מחלוקת, וכמו בכל משא ומתן היה דיון לכאן או לכאן, יש בו שדה גז, בשדה הזו תהיה כנראה אסדה לבנונית והם ישלמו לנו את החלק בשדה שנמצא בשטח הימי הישראלי".

לפיד תוקף את ראש האופוזיציה בנימין נתניהו שטען שהוא נכנע לחיזבאללה וכי ההסכם לא יחייב אותו: "זאת אמירה מעניינת כי הוא לא ראה את ההסכם. דבר שני, מפני שעשר שנים זה הסכם שהוא ניסה להשיג. זה אותו הסכם. ישבתי השבוע עם יובל שטייניץ, למדתי ממנו את הדברים של העבר, זה ההסכם שמדינת ישראל ניסתה עשר שנים להשיג, ואנחנו הצלחנו. אז הוא גם נכשל להשיג את ההסכם וגם יש לו ביקורת על הסכם שהוא לא ראה".

ראש הממשלה טוען שאין צורך שההסכם יחכה לממשלה הבאה שלא תהיה ממשלת מעבר: "זה ממש לא עניין של ימין ושמאל, זה עניין של מה טוב למדינת ישראל. מכיוון שזה הסכם משפטי, פנינו ליועצת המשפטית לממשלה, הם יבדקו מה צריך לעשות. כרגע עמדת המדינה שזה לא צריך אישור כנסת ובוודאי לא משאל עם".



רה"מ עובר לדבר על סוגיית הגרעין האיראני ואומר: "יש הרבה מאוד דברים שאמרו לנו כל השנים שנעשו ולא נעשו. אני לא אכנס לפרטים, זה ביטחון ישראל. חלק גדול מהפער של ההזנחה בשנים האחרונות - הודבק בשנה אחרונה. מצבנו הרבה יותר טוב".

"ראינו דברים שהדאיגו אותנו מאוד, ראינו הזנחה, ראינו הרבה דיבורים שלא היו מאחוריהם הרבה", הוסיף לפיד.

"מיכל שיר לא שוריינה כדי להבטיח את תפקידי כרה"מ"

לפיד מדבר על היחסים עם רה"מ החליפי נפתלי בנט ואומר כי היחסים "טובים, הבוקר קשקשנו" ומכחיש את הדיווחים שח"כ מיכל שיר שוריינה ב"ש עתיד' כדי להבטיח את כניסתו ללשכת רה"מ: "מיכל שיר אני הרבה זמן רציתי שתהיה ב"ש עתיד', היא באה לדבר איתי על זה פעם ראשונה אחרי שהתפרקה הממשלה, ישבה אצלי במפרסת. אין שום הסכמים מאחורי הקלעים. פעם ראשונה דיברתי על זה שהיא תבוא ל"ש עתיד' אחרי שהממשלה התפרקה".

כשעוברים לדבר עם יאיר לפיד על התרחישים ביום שאחרי הבחירות הוא מסרב בתוקף להשיב, מסביר שלא יתייחס לזה עד שלא יידע את תוצאות האמת בבחירות: "אני לא יודע מה יהיו התוצאות, כל הסקרים וכל הפרשנויות אלו אותם אנשים שאמרו שלא אשב בלשכה הזו, מותר לי לקחת את זה בזהירות, אני איש זהיר, לא מדבר עד שנראה תוצאות אמת".

"לא אשב עם נתניהו"

לפיד מסרב להצהיר שלא יקים ממשלה הנשענת על 'הרשימה המשותפת', וטוען: "אעשה לך סדר, כל ממשלות ישראל, תמיד עבדו עם 'המשותפת' בכנסת, אני גם לא אוהב חלק גדול מהדיבורים על אזרחי ישראל הערבים". לפיד ממשיך לסרב שלא יצהיר דבר בנושא, ושב ואומר: "נדבר אחרי הבחירות".

לדבריו: "עם הליכוד אני מוכן לשבת מחר, לא עם נתניהו. אני לא יושב עם נתניהו. כי יש לו שלושה כתבי אישום, הוא לא יכול לכהן כראש ממשלה בישראל".

"איתמר בן גביר איש מסוכן"

רה"מ סבור כי כל המושג של ממשלה פריטטית הוא דבר לא טוב: "מה שאני אומר שכל חוק הפריטטיות זה חוק שחוקק בחופזה כדי להקים את הממשלה של נתניהו וגנץ, זה מבנה עקום. אסור היה לעשות את זה. אני חושב שראש הממשלה צריך להיות ראש המפלגה הגדולה בגוש, זה המינימום".

"בן גביר הוא איש מסוכן", תוקף לפיד, "יותר מסוכן מעודה. אין שום סיכוי שעודה ישכנע דור שלם של צעירים יהודים בצדקת דרכו, יש בהחלט סיכון שבן גביר ישכנע צעירים יהודים בצדקת דרכו. בן גביר עלה על דבר נכון, אנשים מפחדים, הוא משתמש בחד הזה. השאלה שלי, הוא הפתרון? מה הוא עשה בחיים שמכשיר אותו לטפל בדבר הזה?".



ראש הממשלה עובר לדבר על הסיעות החרדיות וההסכמה שלו לשבת איתם בממשלה אחת: "אמרתי תמיד שאני מוכן לשבת עם ש"ס ויהדות התורה, אם הם יקבלו את קווי יסוד הממשלה - אין שום סיבה שלא לשבת איתם. אגב, בקמפיין 'ממשלה חילונית' - לא אני עמדתי בראש המפלגה...".

עדיין, כולנו זוכרים את יאיר לפיד ב-2013 שצעק לגפני במליאה 'סיימנו לקבל מכבודו הוראות', ואנחנו רואים את השינוי בשנה האחרונה שאתה מגיע לשבת ביום הולדת של גפני, מוזמן לחתונה של נכדת גפני, זוכה לטלפון מגפני שמאחל לו בהצלחה בתפקיד, היינו כחולמים...

"בני לבין גפני יש יחסים טובים. אגב, באופן עוד יותר מפתיע בינו לאבא שלי היו יחסים לא רעים, סביב חוק המיסיון ואני המשכתי את זה. יש לי אתו יחסים אישיים טובים, אני רוצה לעצור את הנזק שאתה עושה לו עכשיו. יש דבר כזה שיחסים אישיים טובים, לא כל דבר הופך לפוליטי".

"אני אומר שוב, אני לא פוסל את החרדים, יש רק עניין של קווי יסוד. אנשים צריכים להבין, כשמהוהו בווער להם, לאנשים דתיים העקרונות בווערים בהם, אני מאוד מעריך את זה, הם רק צריכים להבין שהדברים שאני מאמין בהם - בווערים בי. אנחנו נצטרך להגיע לנקודת אמצע. פשרה היא לא דבר רע".

יש לך בעיה שאריה דרעי יכהן כשר בממשלה בראשותך?

"צריך לבדוק מה אומר החוק, כרגע החוק לא מאפשר לו לכהן כשר, אם הבנתי נכון את פסק הדין".

אם יאפשרו לו בבג"צ, יש לך בעיה שהוא יכהן כשר?

"אני לא עונה על שאלות היפותטיות כי אנשים מנסים לא עונים על שאלות היפותטיות. אנחנו צריכים קודם תוצאות אמת ונדע מה היה בבחירות".

אנחנו עוברים לדבר על סערת תקציב החינוך החרדי ולפיד טוען: "אני לא יודע מה הדרישה של החרדים, אני יודע מה נתניהו הציע - לזה אני לא אסכים. הוא בעצם הציע להם שהם יקבלו תקציב מלא ללא לימודי ליבה. העקרון שלי אומר שצריך ללמוד מתמטיקה ואנגלית. אין לי עניין ואני לא רוצה להיכנס לבתי ספר חרדיים ולהתחיל להרצות להם על חילוניות".

ההצעה של נתניהו והחרדים זה לא לבטל את לימודי הליבה, אלא שמוסדות המוכשר הלומדים 75% ליבה - יקבלו 75% מהתקציב והפטור יקבלו 55%, כפי שקבעה ועדת שושני. זו הדרישה החרדית. אף אחד לא הולך לבטל לימודי ליבה הקיימים היום...

"הבנתי. עזוב את הפרטים. נתניהו יצא בהצהרה..." שב לפיד והוסיף כי לא מסכים להצעה של נתניהו.

לפיד מתייחס למתיחות עם שר האוצר אביגדור ליברמן, הטוען בימים האחרונים שלפיד וגנץ עסוקים בחיזורים אחרי הסיעות החרדיות ושלפיד כלל לא מבין את תפקידו של שר האוצר: "לכולם יש בחירות. היות וראש הממשלה היה שר האוצר יותר זמן ממנו אז כנראה אני כן יודע מה תפקידו של שר האוצר, זה בסדר גמור".

בסיום הריאיון, שאלנו את יאיר לפיד האם הוא באמת רוצה לסגור את ערוץ 14 או מה בדיוק הם מנסים לפעול נגד הערוץ, והוא מסביר: "לא ביקשנו לסגור את ערוץ 14, ביקשנו שיהיה סימון במה מדובר. אנחנו בבחירות וצריך לחול על זה חוק מימון מפלגות. הם לא עוסקים בעיתונות".

נספח 11

מצ"ב בדיסק

נספח 12

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה תאריך: אב התשפ"ב, אוגוסט 2022 מספר הנחיה: 10.300	משפט בין לאומי התקשרות המדינה בהסכמים בין-לאומיים ועבודה משפטית במסגרת גופים בין-לאומיים
---	--

התקשרות המדינה בהסכמים בין-לאומיים
ועבודה משפטית במסגרת גופים בין-לאומיים

1. מבוא

נושא התקשרות המדינה בהסכמים בין-לאומיים (להלן גם – "אמנות") אינו מוסדר בישראל באמצעות חקיקה כי אם באמצעות הנחיות פנימיות וכללים מנהליים. באופן עקרוני, הסמכות להתחייב בשם המדינה בהסכמים בין-לאומיים נתונה לממשלה ונובעת מסמכותה השירותית הקבועה בסעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה. על פי סעיף זה "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת".

המסמכים העיקריים המנחים את עבודת הממשלה בכל הנוגע להתקשרות בהסכמים בין-לאומיים הם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והתקנון לעבודת הממשלה (בכל הנוגע לאישור ואשרור הסכמים כאמור). הנחיה זו מחליפה את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס. 64.000 מיום 1 באוגוסט 1972 שעניינה "אמנות בינלאומיות".

לאורך השנים שעברו מאז פורסמה ההנחיה האמורה חל גידול משמעותי במערך ההסכמים הבין-לאומיים בהם מתקשרת המדינה, הן מבחינת מספר ההתקשרויות והן מבחינת היקף הנושאים המטופלים במסגרתם. זאת, בין היתר, על רקע עליה משמעותית בהיקפי הפעילות הבין-לאומית של המדינה במישורים שונים ועל רקע התפתחויות כלליות במשפט הבין-לאומי. ההסכמים הבין-לאומיים בהם מתקשרת המדינה כוללים במקרים רבים מחויבויות משפטיות במגוון תחומים, והם משפיעים על התנהלות גורמים ממשלתיים בישראל ומחוצה לה, ולעיתים אף על הדין הפנימי.

השינוי שחל באופי ובמספר ההתקשרויות האמורות העלה את הצורך לעדכן את אופן הטיפול בתחום על מנת להתאימו למציאות הדברים כיום. זאת, על מנת להבטיח כי הנושא יטופל באופן מיטבי, בהתאם למדיניות מושכלת וברורה שלוקחת בחשבון את מכלול השיקולים הנוגעים לעניין, לרבות המשמעויות המשפטיות הכרוכות בהתקשרויות השונות.

בהתאם להלכה הפסוקה, המשפט הבין-לאומי ההסכמי לא נקלט בדין הפנימי של ישראל אלא אם אומץ בו במפורש. במקרים בהם קיימת סתירה בין ההסכם הבין-לאומי ובין הוראה חקוקה, יש צורך בתיקון החקיקה לפני שניתן יהיה לאשרר את ההסכם, כדי שישראל לא תמצא עצמה במצב שבו היא לא יכולה לקיים את המחויבות המשפטית שקיבלה על עצמה במישור הבין-לאומי. כמו

כן, יש לוודא כי חשיפה משפטית הנובעת מהסכם בין-לאומי נבחנת ומוערכת כראוי בטרם ההתקשרות וכי המחויבות בהסכם חדש אינה סותרת מחויבויות קודמות של ישראל במישור המשפט הבין-לאומי. משכך, יש להבטיח כי משרדי הממשלה הרלוונטיים יעבדו בתיאום כבר בשלב גיבוש ההסכם.

מטרתה של הנחיה זו להבטיח כי כל שלב בהליכי הגיבוש, החתימה והאשרור של הסכמים בין-לאומיים יתנהל בתיאום בין כל הגורמים הנוגעים בדבר ולאחר שנבדקו והובאו בחשבון הן היבטי המשפט הפנימיים הרלוונטיים והן היבטי המשפט הבין-לאומי הקשורים לכך.

כמו כן, גם במהלך פעילותם של ארגונים בין-לאומיים בהם חברה ישראל יכולות להיווצר למדינה מחויבויות משפטיות. משכך, יש צורך שאלה המייצגים את המדינה באותם גופים יפעלו גם הם מתוך הבנה של התמונה המלאה במישור הדין הבין-לאומי, כמו גם במישור הדין הפנימי. על כן, הנחיה זו נועדה לקבוע גם הסדרים בדבר עבודה משפטית של משרדי הממשלה מול מדינות זרות וארגונים בין-לאומיים, כדי לאפשר תיאום בין המשרדים הממשלתיים השונים הנוגעים לעניין וכדי להבטיח כי החלטות בנושאים אלו יתקבלו לאחר בחינת מכלול ההיבטים הרלוונטיים.

2. הגדרות

לעניין הנחיה זו:

"אשרור" – לרבות אישור הצטרפות לאמנה רב-צדדית (accession) ואישור לחתימה על אמנה דו-צדדית אשר נכנסת לתוקף עם מעשה החתימה עצמו;

"ארגון בין-לאומי" – ארגון בין-לאומי בין-ממשלתי;

"אמנה" או "הסכם בין-לאומי" – כל התקשרות, דו-צדדית או רב-צדדית, ויהא כינויה אשר יהא, הנערכת בכתב בין המדינה או משרד ממשלתי, לבין מדינה זרה, ישות מדינית, גורם ממשלתי אחר במדינה זרה¹ או ארגון בין-לאומי, שהנה מחייבת משפטית וכפופה למשפט הבין-לאומי הפומבי. זאת, לרבות מזכר הבנות (Memorandum Of Understanding) שהינו מחייב משפטית והתקשרות המגולמת בדרך של חילופי אגרות דיפלומטיות, אך למעט הסדר יישום;

"הסדר יישום" – התקשרות דו-צדדית הנערכת בכתב בין המדינה או משרד ממשלתי, לבין מדינה זרה, ישות מדינית, גורם ממשלתי אחר במדינה זרה² או ארגון בין-לאומי, אשר נעשית מכוחו של הסכם בין-לאומי שאושרר על ידי הממשלה, ואשר נקבעה כהסדר יישום על ידי היועץ המשפטי של משרד החוץ והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), או מי מטעמו.

"משא ומתן" – לרבות משא ומתן לגיבוש אמנה, לחתימה על אמנה, להצטרפות לאמנה או לביצוע תיקונים באמנה קיימת;

"משרד מוביל" – המשרד הממשלתי אשר הנושא המוסדר בהסכם הבין-לאומי מצוי בעיקרו בתחום סמכותו או בשטח פעולתו, או המשרד הממשלתי אשר נקבע כמשרד מוביל בהסכמה בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר או החלטת ממשלה. במקרה של מחלוקת לגבי הובלת הטיפול

¹ במקרים מסוימים גם ערים או מחוזות במדינות זרות.

² במקרים מסוימים גם ערים או מחוזות במדינות זרות.

בהסכם בין-לאומי מסוים, יביאו המשרדים המבקשים להוביל את הנושא את עמדתם בפני המנהלים הכלליים של משרדיהם אשר יכריעו יחד בדבר, תוך עדכון היועץ המשפטי של משרד החוץ והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי);

“משרד ממשלתי” – משרד ממשלתי ישראלי או רשות פנים ממשלתית ישראלית או גוף ממשלתי ישראלי אחר, שהינם בעלי סמכות להוביל התקשרות בהסכמים בין-לאומיים.

3. הסכמים בין-לאומיים

א. דרכי טיפול בהצעה לחתימה על הסכם בין-לאומי

1) קיבל משרד ממשלתי הצעה כתובה לפתוח או להשתתף במשא ומתן לגיבוש הסכם בין-לאומי או להצטרף להסכם בין-לאומי קיים, או מעוניין משרד ממשלתי ליזום פתיחה במשא ומתן, הצטרפות להסכם כאמור או הסתלקות ממנו, או מתגבשת הצעה לתיקון הסכם בין-לאומי שהמדינה או משרד ממשלתי צד לו, ימסור היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי או מי מטעמו, הודעה בכתב על כך ליועץ המשפטי של משרד החוץ ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), או למי מטעמם. הודעה כאמור תימסר בהקדם האפשרי וזמן מספיק לפני המועד הצפוי לתחילת המשא ומתן על מנת לאפשר היערכות. אל ההודעה תצורף טיוטת ההסכם הבין-לאומי, מסמכים נוספים הנוגעים לעניין, ככל שישנם, ולוחות הזמנים הצפויים למשא ומתן, ככל שהם ידועים.

2) היועץ המשפטי של משרד החוץ והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) יעבירו ליועץ המשפטי של המשרד המוביל את התייחסויותיהם לטיטות ההסכם הבין-לאומי, וזאת מוקדם ככל האפשר, בשים לב למכלול האילוצים שיבהיר המשרד המוביל וללוחות הזמנים שנקבעו למשא ומתן. במידת הצורך, יבקשו הגורמים האמורים מידע נוסף והשלמות מתאימות.

ב. ניהול משא ומתן לגיבוש ולחתימה על הסכם בין-לאומי

1) משא ומתן לגיבוש ולחתימה על הסכם בין-לאומי ינוהל על-ידי המשרד המוביל, אשר יעבוד בתיאום עם נציגי היועץ המשפטי של משרד החוץ והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי).

2) המשרד המוביל, באמצעות או בתיאום עם היועץ המשפטי של המשרד, יהיה אחראי על תכלול ותיאום העמדות שיוצגו במשא ומתן ועל העברת הטיטות השונות להערות נציגי היועץ המשפטי של משרד החוץ והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), וככל שהדבר נדרש גם ליתר משרדי הממשלה הרלוונטיים.

- (3) השתתפות נציגים מטעם היועץ המשפטי של משרד החוץ והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) במפגשי המשא ומתן תיעשה בתיאום עם היועץ המשפטי של המשרד המוביל.
- (4) המשרד המוביל ידאג לשילוב כל יתר הגורמים הנדרשים בתהליך המשא ומתן, ויוכל להציע לגורמים אלה להשתתף במפגשי המשא ומתן או בחלקם.
- (5) משרד מוביל המבקש לכלול בהסכם בין-לאומי נושאים הנמצאים בתחום סמכותו של משרד אחר, יקבל את הסכמתו של המשרד האחר לנוסח ההתחייבויות הרלוונטיות לתחום סמכותו בהסכם.
- (6) ככל שיישום ההסכם הבין-לאומי כרוך בהגדלת הוצאה או בהפחתת הכנסה, שלא נכללו בחוק התקציב לאותה שנה ובתוכנית התלת שנתית, יתאם המשרד המוביל היבטים אלה עם אגף התקציבים במשרד האוצר בשלב מוקדם ככל הניתן, ובכל מקרה לפני החתימה על ההסכם.

ג. חתימה על הסכם בין-לאומי

- (1) ככלל, כל הסכם בין-לאומי דו-צדדי ייחתם גם בשפה העברית, אך ייקבע בהסכם כי במקרה של מחלוקת על נוסחו, הנוסח בשפה האנגלית יהיה הקובע. היועץ המשפטי של משרד החוץ רשאי לאשר חריגה מכלל זה, תוך עדכון המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי). המשרד המוביל ידאג לתרגום ההסכם לעברית, באמצעות המחלקה לתרגום כתבי אמנה במשרד המשפטים, ויודא כי התרגום משקף נכונה את האמור בשפת המקור.
- (2) עם גיבוש הנוסח הסופי של טיוטת ההסכם הבין-לאומי, ולאחר שהמשרד המוביל השלים את התיאום עם כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים שהיו מעורבים בהליך המשא ומתן, יעביר היועץ המשפטי של המשרד המוביל, או מי מטעמו, נוסח זה ליועץ המשפטי של משרד החוץ ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), או מי מטעמו, לקבלת אישורם בכתב לחתימה על ההסכם. יובהר כי גם חתימה בראשי תיבות לא תיערך לפני שהתקבלו האישורים כאמור בסעיף זה, כאשר חריגה מכלל זה תתאפשר רק באישור המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), ובשים לב לעמדתו של המשרד המוביל ביחס לצורך בדבר.
- (3) ככל שמדובר בהסכם בין-לאומי רב-צדדי ויש צורך לצרף במעמד החתימה הסתייגויות או הצהרות מטעם ישראל, יתאם היועץ המשפטי של המשרד המוביל את נוסחו עם כלל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים ויעביר את הנוסח המוצע לאישור היועץ המשפטי של משרד החוץ והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי).

4) המשרד המוביל יפנה למשרד החוץ לקביעת הגורם שיוסמך לחתום על ההסכם כמו גם יתר סדרי החתימה.

5) לאחר החתימה יעביר המשרד המוביל העתק מנוסח ההסכם החתום למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי). ההסכם החתום במקור יועבר ליועץ המשפטי של משרד החוץ וישמר בארכיב האמנות הלאומי במשרד החוץ.

ד. אשרור הסכם בין-לאומי

1) מבלי לגרוע מהאמור בתקנון לעבודת הממשלה בדבר ההליך לאשרור ואישור אמנות בין-לאומיות, יחולו על אשרור הסכמים בין-לאומיים ההוראות שלהלן.

2) ככלל, הסכם בין-לאומי שישומו דורש צעדים במישור הדין הפנימי, על מנת שניתן יהיה לעמוד בהתחייבויות המוטלות על המדינה במסגרתו, לרבות תיקוני חקיקה והתקנת תקנות, לא יובא לאשרור עד שיבוצעו הצעדים הנדרשים. חריגה מכלל זה תתאפשר רק באישור המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי).

3) ככל שלא נדרש תרגומו של ההסכם לעברית לפני החתימה, ידאג המשרד המוביל לתרגומו לפני הבאתו לאשרור, באמצעות המחלקה לתרגום כתבי אמנה במשרד המשפטים, ויודא כי התרגום משקף נכונה את האמור בשפת המקור.

4) היועץ המשפטי של המשרד המוביל, או מי מטעמו, יפנה ליועץ המשפטי של משרד החוץ ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), או מי מטעמם, לשם קבלת אישורם בכתב כי ניתן להביא את ההסכם לאשרור. לפנייה יצורף העתק ההסכם הבין-לאומי באנגלית ובעברית, אישור היועץ המשפטי של המשרד המוביל כי ניתן ליישם בדין הפנימי את ההתחייבויות הכלולות בהסכם ואישור על השלמתם של שינויי חקיקה, ככל שנדרשו, על מנת לאפשר את אשרור ההסכם. כמו כן, יוזכרו היבטים מיוחדים הנוגעים להסכם הבין-לאומי, ככל שישנם, כגון השפעה של ההסכם על ההתחייבויות הבין-לאומיות הקיימות של המדינה. בהסכמים רב-צדדיים, יועבר גם נוסח מדויק של הסתייגויות או הצהרות שבדעתו של המשרד המוביל לצרף לאשרור.

5) כמו כן, יעביר היועץ המשפטי של המשרד המוביל, או מי מטעמו, ליועץ המשפטי של משרד החוץ ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), או מי מטעמם, טיוטה של הצעת המחליטים שבכוונתו להגיש לממשלה לצורך אשרור ההסכם וטיטה של חוות הדעת המשפטית הנלווית להצעה זו. החלטה זו תכלול סעיף המסמך את שר החוץ לבצע את החלטת הממשלה לאשרור ההסכם הבין-לאומי.

6) אישורים לאשרור מטעם היועץ המשפטי של משרד החוץ והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) יישלחו למשרד המוביל, עם העתק למוכירות הממשלה, בהקדם האפשרי בנסיבות העניין.

7) לאחר קבלת האישורים האמורים, הבאת ההסכם לממשלה לאישור או אשרור תיעשה בהתאם לנהלים הקבועים לעניין זה בתקנון לעבודת הממשלה.

8) עם קבלת החלטת הממשלה בדבר אשרור ההסכם, יכין היועץ המשפטי של משרד החוץ את המסמכים הדרושים למתן הודעה על האשרור לארגון או למדינה הרלוונטיים. עם קבלת עדכון בדבר אשרור ההסכם על ידי הצד או הצדדים האחרים, יודיע על כך היועץ המשפטי של משרד החוץ למשרד המוביל ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), בהקדם האפשרי.

9) היועץ המשפטי של משרד החוץ יודיע למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), ליועץ המשפטי של המשרד המוביל ולגורמים ממשלתיים אחרים הנוגעים בדבר על סיום הטיפול בהצטרפות ישראל להסכם, הגשת הסתייגויות או הצהרות מטעם ישראל בקשר להסכם או הסתלקות של המדינה מההסכם.

10) משרד החוץ ידאג להעברת ההסכם הבין-לאומי לפרסום ב"כתבי אמנה" לאחר כניסתו לתוקף עבור מדינת ישראל, באמצעות המחלקה לתרגום כתבי אמנה במשרד המשפטים.

11) ככל שיש צורך להגיש הצהרות או הסתייגויות לאחר אשרורו של הסכם בין-לאומי, יעביר היועץ המשפטי של המשרד המוביל את נוסחן המוצע לאישור היועץ המשפטי של משרד החוץ והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), ובמידת הצורך גם לאישור הממשלה.

ה. מחלוקת על יישום הסכם בין-לאומי

1) היועץ המשפטי של המשרד המוביל, האחראי על ביצועו של הסכם בין-לאומי, יודיע ליועץ המשפטי של משרד החוץ ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) בכל מקרה שבו מתעוררת מחלוקת לגבי יישומו או פרשנותו של ההסכם, ואשר יש בה כדי להשפיע על זכויות או אינטרסים של מדינת ישראל במישור המשפט הבין-לאומי, לרבות חשיפה להליכי יישוב סכסוכים בין-לאומיים.

2) היועץ המשפטי של המשרד המוביל, האחראי על ביצוע ההסכם, היועץ המשפטי של משרד החוץ והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) יקיימו התייעצות על דרכי הפעולה הנדרשות כדי להיערך להתפתחויות בהתאם, ויעדכנו בדבר את היועץ המשפטי לממשלה.

4. הצטרפות לארגונים בין-לאומיים ועבודה משפטית במסגרת ארגונים בין-

לאומיים

א. משרד ממשלתי המבקש להוביל הליך הצטרפות של ישראל לארגון בין-לאומי יפעל בתיאום עם היועץ המשפטי של משרד החוץ והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) בכל היבטי ההליך, ובכלל זאת בחינת מסמכי היסוד של הארגון. מקום שבו ההצטרפות לארגון בין-לאומי מחייבת הצטרפות להסכם בין-לאומי, יפעל המשרד המוביל בדרך הקבועה בפרק 3 להנחיה זו.

ב. הליך קבלת החלטות במסגרת ארגון בין-לאומי אשר תוצאתו הצפויה חתימה על הסכם בין-לאומי או תיקונים להסכם בין-לאומי, ייעשה בדרך הקבועה בפרק 3 להנחיה זו.

ג. נציג משרד ממשלתי המייצג את מדינת ישראל בארגון בין-לאומי, יעדכן את היועץ המשפטי של המשרד אותו הוא מייצג אודות מחויבויות משפטיות אפשריות שיכולות לצמוח למדינת ישראל בקשר לעבודת הארגון, לרבות חשיפה להליכים משפטיים ולהליכי יישוב סכסוכים.

ד. היועץ המשפטי של המשרד יודיע ליועץ המשפטי של משרד החוץ ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) במקרה שלהערכתו אכן עלולות לצמוח למדינת ישראל מחויבויות משפטיות, לרבות חשיפה להליכים כאמור, בקשר לעבודת הארגון. במקרה כאמור, יקיימו היועץ המשפטי של המשרד, היועץ המשפטי של משרד החוץ והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) התייעצות על דרכי הפעולה הנדרשות כדי להיערך להתפתחויות בהתאם.

5. הוראות נוספות

למען הסר ספק, הנחיה זו אינה חלה על הסכמים מסחריים באופיים, ואין באמור בהנחיה זו כדי לגרוע מהוראותיה של הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 10.200 מיום 2.3.2019 שעניינה "הכפפת המדינה לדין זר, לערכאות זרות ולמנגנונים בין-לאומיים ליישוב סכסוכים בחוזים בין-לאומיים בעלי אופי מסחרי", או לכל הנחיה אחרת אשר תבוא במקומה.

נספח 13

הנחיות היועץ
המשפטי לממלה

אמנות בינלאומיות:

הליך האשרור

64.000 א'

ג' באב החשמ"ד
1 באוגוסט 1984

אמנות בינלאומיות: הליך האשרור - הכנסת והממשלה

א. הוראות בתקנון הממשלה

1. התקנון לעבודה הממשלה, שאושר בהחלטת הממשלה מס' 534 מיום כ"א באדר ב' החשמ"ד (25.3.84), קובע לענין האשרור של אמנות בינלאומיות את ההוראות הבאות:

4. נושא לסדר היום (של ישיבות הממשלה) יכול:

(א) מהות הנושא, ואם מתבקשת החלטה - נוסח ההצעה להחלטה שהממשלה מחבקשת לקבלה;

(ב) דברי הסבר המסבירים את רקע ההצעה ואח הצורך בה;

(ג) כשההצעה כרוכה בהוצאה או בהחייבות כספית - הודעה על סכום ההוצאה או ההחייבות ואם הן נכללות בתקציב המאושר;

(ד) כשההצעה היא לאשרור אמנה בינלאומית - נוסח האמנה, בחרגמה העברי, שיישמר במזכירות הממשלה לעיון השרים, וכן עיקרי האמנה, השינויים בחוק הישראלי ככל שיידרשו ועמדת שר החוץ ושר המשפטים;

(ה) הסתיגויות או הערות של המשרדים הנוגעים בדבר;

(ו) חתימת השר המגיש.

5.

(ה) היה הנושא לסדר היום אשרור אמנה בינלאומית - יועמד הנושא על סדר היום של הממשלה לאחר שעשרה עוחקים של האמנה נשלחו ע"י משרדו של השר המגיש למזכירות הכנסת למשך שבועיים לידיעתם של חברי הכנסת, זולת אם לדעת השר המגיש, בהסכמת שר החוץ ושר המשפטים, נמנעה המצאת עוחקי האמנה למזכירות הכנסת מטעמי דחיפות או סודיות; הממשלה רשאית לקבוע כי אמנה פלונית, כשל חשיבותה, חובא גם לאשרור הכנסת או לאשרורה.

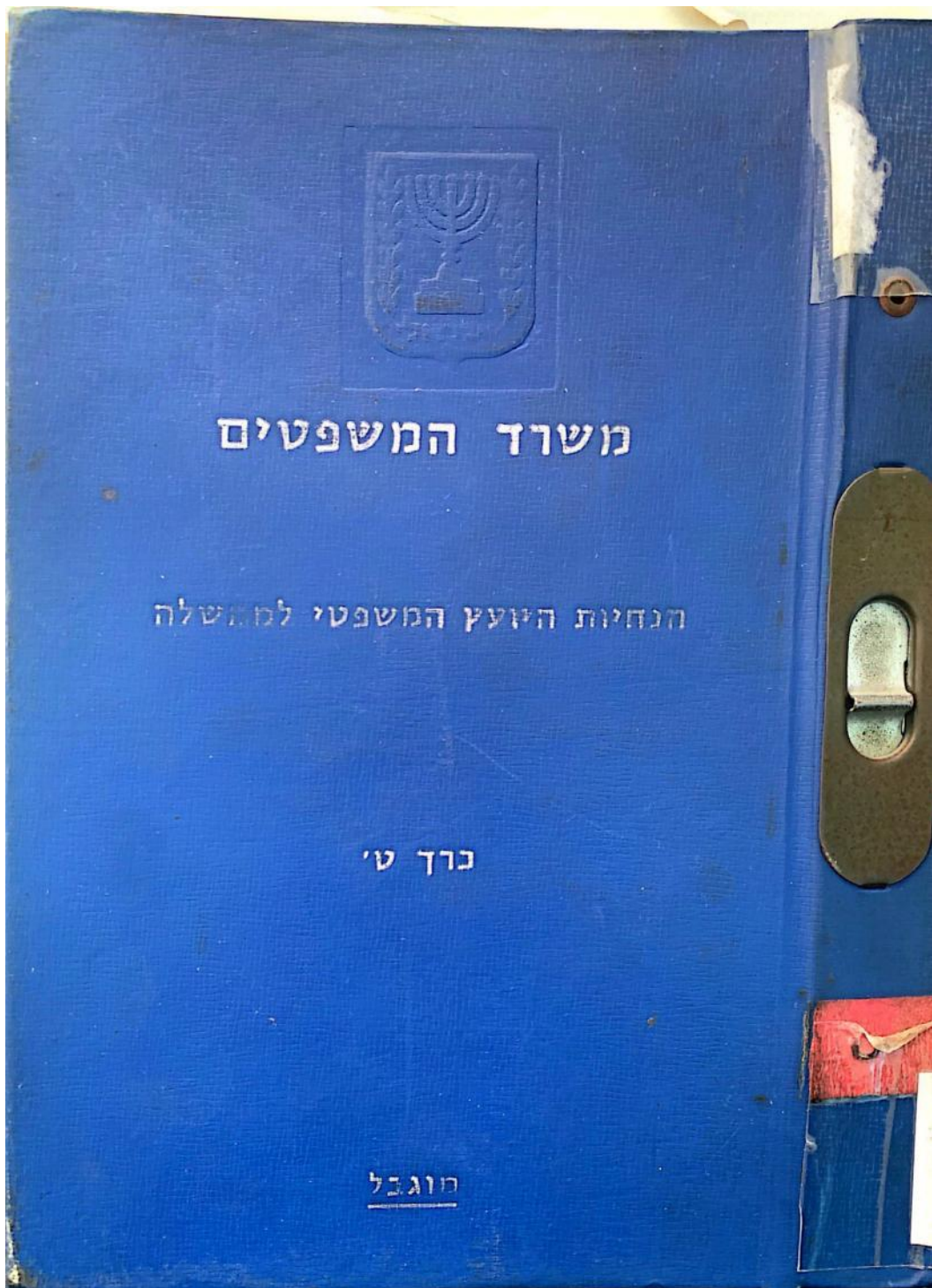
ג. נוהל האשרור

2. בהתאם לתקנון הממשלה, יחול על אשרור אמנות בינלאומיות הנוהל הבא, כהשלמה לנוהל שנקבע בהנחית היועץ המשפטי לממשלה מס' 64.000 מיום כ"א באב החשמ"ב (1 באוגוסט 1972):

א. שר המבקש להביא אמנה בינלאומית שישראל צד לה לאשרור הממשלה (להלן - השר האחראי), יקדים וישלח אל מזכיר הכנסת, לידיעתם של חברי הכנסת, עשרה עוחקים של נוסח האמנה.

כדי להסיר ספק יש לציין שכל אמנה בינלאומית המחייבת חקיקה לשם יישומה בישראל, חובא לאשרור הממשלה.

2(1)/חח



Scanned with CamScanner

נספח 14



מדינת ישראל
משרד המשפטים
State of Israel
Ministry of Justice

Deputy Attorney General (International Law)

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי)

תאריך: 7 ביולי, 2022
ח' תמוז, תשפ"ב
מספר: 7192

אל: היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה

שלום רב,

חתימה ואשרור הסכמים בין-לאומיים בתקופת בחירות

1. במכתב זה אבקש להבהיר את דרכי העבודה בעניין חתימה ואשרור הסכמים בין-לאומיים בתקופת בחירות. זאת, בהמשך למכתבה של היועצת המשפטית לממשלה אל מזכיר הממשלה בעניין קבלת החלטות על ידי הממשלה והשרים בתקופת הבחירות, מיום 30.6.2022, ולמכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-חוקתי) אליכם בעניין היערכות משפטית לתקופת הבחירות לכנסת ה-25, מיום 07.07.2022.
2. העיקרון שנקבע בפסיקה לפיו על הממשלה היוצאת והשרים המכהנים בה לנהוג באיפוק וריסון בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופת המעבר, חל גם בכל הנוגע להתקשרות בהסכמים בין-לאומיים. התקשרות בהסכם בין-לאומי על ידי ממשלה יוצאת הינה פעולה אשר מעצם טיבה תחייב את הממשלה הנכנסת ולפיכך יש לבחון בקפידה את התקיימותו של האיזון הנדרש בין הצורך בעשייה מקצועית ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית לבין דרישת האיפוק והריסון האמורה.
3. בחלק מהמקרים עיכוב של מספר חודשים בחתימה או אשרור של הסכם בין-לאומי הינו אפשרי והעדיפות היא לפעול בדרך זו. עם זאת, ייתכנו מקרים בהם יצדיק מכלול השיקולים את קידומו של ההסכם.
4. להלן יפורט נוהל העבודה בכל הנוגע לחתימה ואשרור של הסכמים בין-לאומיים בתקופת הבחירות. יצוין כי בהגדרת הסכם בין-לאומי נכללים גם מזכרי הבנות והסכמים בין-לאומיים בכינוי אחר, ככל שהם כרוכים במחויבות משפטית. פירוט זה אינו מתייחס לשלבים מוקדמים יותר במשא ומתן לחתימתו של הסכם בין-לאומי. לגבי שלבים אלה על היועץ המשפטי של המשרד המוביל את ההסכם לשקול, בהתאם למחויבותה של הממשלה היוצאת לאיפוק ולריסון, האם יש מקום לנקוט בצעדים אלה בתקופת בחירות, בהתאם למפורט במכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), הנזכר לעיל.

דרך מנחם בגין 125, ת.ד. 7377 תל אביב 6701201 טל' 073-3928752 פקס 073-3928726
P.O. Box 7377 Tel-Aviv 6701201 Tel: 972-73-3928752 Fax: 972-73-3928726

E-Mail: international@justice.gov.il



אמות מידה כלליות לבחינת הצורך בקידומו של הסכם בין-לאומי בתקופת בחירות

5. קשה לקבוע מראש קווי תיחום ברורים בשאלה מתי יש לעכב את חתימתו או אשרורו של הסכם בין-לאומי בתקופת בחירות ומתי יש לאפשר את המשכה של העבודה הסדירה של רשויות השלטון ואת פיתוח הקשרים הבין-לאומיים של המדינה. הדבר ייקבע לפי נסיבותיו של כל מקרה. יחד עם זאת ניתן להגדיר רשימה פתוחה של כמה אמות מידה בעזרתן ייבחנו הדברים:
- א. האם מדובר בהסכם מקצועי הדומה באופיו ובתכניו להסכמים קיימים של המשרד הממשלתי אשר מקודמים באופן רגיל ושוטף כחלק שגרתי מתהליך העבודה?
- ב. האם היוזמה לקידום חתימת או אשרור ההסכם התעוררה לראשונה בתקופת הבחירות או בסמוך אליה, או שמדובר בתוצר של עבודת מטה מקצועית מקובלת שהתחילה טרם תקופת הבחירות ומבשילה עתה, בהמשך שוטף לשלבי העבודה והמשא ומתן הרגילים?
- ג. עד כמה קיימים דחיפות וכורח אובייקטיביים בקידום ההסכם, חתימה עליו או אשרורו דווקא במועד זה? יצוין כי ביקורים של נציגי ממשלות זרות בישראל או של נציגי ממשלת ישראל בחו"ל לא יהוו, ככלל, עילה בלעדית לכורח דחיפות.
- ד. האם הימנעות מפעולות אלה תפגע באינטרס ציבורי?
- ה. האם קיים אינטרס מדיני או מקצועי מובהק המצדיק את קידום ההסכם בתקופת הבחירות?
- ו. באיזו מידה כובלות הוראות ההסכם את שיקול דעתה של הממשלה הבאה?
- ז. האם ההסכם נוגע למדיניות שאין לגביה קונצנזוס ציבורי, אשר סביר להניח כי ממשלה חדשה תרצה לנקוט בה בעמדה אחרת? האם ההסכם טומן בחובו מדיניות חדשה או שינוי משמעותי ממדיניות קודמת?
- ח. עד כמה היקף ההשפעה של ההסכם, או החשיפה המשפטית הכרוכה בו, גדולים ומשמעותיים? האם יש בהסכם משום שינוי משמעותי בסדרי העדיפות של הפעילות הממשלתית, למשל בתחום התקציבי?
- ט. עד כמה יש בהסכם משום הטבה או תועלת לציבור הבוחרים ויש חשש, לאור השיקולים האחרים, שקידומו מונע, או עשוי להיראות כמונע, משיקולי בחירות?
6. ככל שהמועד בו מתבקש אישור החתימה או האשרור קרוב יותר למועד הבחירות תהיה הבחינה מחמירה יותר, ותגבר הנטייה לעכב את הדברים עד לכינונה של ממשלה חדשה.

אישור חתימה על הסכם בין-לאומי (כולל חתימה בראשי תיבות)

7. ההליך הרגיל הינו כי בקשות לאישור חתימה על הסכם בין-לאומי מוגשות ליועץ המשפטי של משרד החוץ ולמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי) לאחר שכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים נתנו את אישורם לנוסח הסופי של טיוטת ההסכם הבין-לאומי.



8. במרבית המקרים משא ומתן לחתימה על הסכם בין-לאומי מתנהל לאורך חודשים רבים ואף שנים, כאשר המשרד המוביל מתאם את עמדות המדינה ואת הטיוטות הנשלחות לצדדים המתקשרים מול הדרגים המקצועיים במשרדים הרלוונטיים לתהליך. לכן, בדרך כלל, אין חשש כי הבשלתו של ההסכם לחתימה מושפעת משיקולי בחירות. יחד עם זאת, בהתאם למשפט הבין-לאומי, חתימה על הסכם בין-לאומי יוצרת מחויבות משפטית מסוימת עבור המדינה החותמת גם בטרם אשרורו, ובמובן זה עצם החתימה תציב את הממשלה הנכנסת בפני עובדות מוגמרות. לפיכך, העדיפות היא כי חתימת ההסכם תקודם רק לאחר כינונה של ממשלה חדשה.
9. ככל שהיועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי סבור בכל זאת כי במאזן השיקולים נוטה הכף לטובת הצדקת חתימה על ההסכם בתקופת בחירות, יעביר אל הרפרנט המלווה את ההסכם במחלקה למשפט בין-לאומי ביועץ וחקיקה חוות דעת המפרטת את עמדתו. על חוות הדעת לכלול מידע בדבר מהות ההסכם, פירוט העובדות הרלוונטיות, ניתוח משפטי של הסוגיה, בין היתר בהתבסס על אמות המידה שפורטו לעיל, ועמדתו המשפטית בעניין ההצדקה לחתימה בתקופת בחירות. לחוות הדעת יש לצרף את עמדתה של מחלקת אמנות בין-לאומיות באגף היועץ המשפטי במשרד החוץ.
10. הפניה תיבחן על ידי צוות הבחירות במחלקה למשפט בין-לאומי ביועץ וחקיקה בהקדם האפשרי והרפרנט המלווה את ההסכם יעדכן את המשרד הפונה בדבר תוצאות הבחינה.
- אישור אשרור של הסכם בין-לאומי (כולל אישור לחתימה על הסכם בין-לאומי שנכנס לתוקף עם החתימה עליו או אישור הצטרפות להסכם בין-לאומי רב-צדדי – accession)**
11. ההליך הרגיל הינו כי בקשות לאישור אשרור מוגשות ליועץ המשפטי של משרד החוץ ולמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי) לאחר שכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים נתנו את אישורם כי אין מניעה להבאת ההסכם לאשרור.
12. אשרורו של הסכם בין-לאומי משמעו נטילת מחויבות מלאה של המדינה במישור המשפט הבין-לאומי על ידי הממשלה היוצאת ולפיכך יש מקום רב יותר לריסון ואיפוק בשלב זה. העדיפות היא כי אשרורו של ההסכם יקודם רק לאחר כינונה של ממשלה חדשה.
13. ככל שהיועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי סבור בכל זאת כי במאזן השיקולים נוטה הכף לטובת הצדקת אשרורו של ההסכם בתקופת בחירות, יעביר אל הרפרנט המלווה את ההסכם במחלקה למשפט בין-לאומי ביועץ וחקיקה חוות דעת המפרטת את עמדתו. על חוות הדעת לכלול מידע בדבר מהות ההסכם, פירוט העובדות הרלוונטיות, ניתוח משפטי של הסוגיה, בין היתר בהתבסס על אמות המידה שפורטו לעיל, ועמדתו המשפטית בעניין ההצדקה לאשרור בתקופת בחירות. לחוות הדעת יש לצרף את עמדתה של מחלקת אמנות בין-לאומיות באגף היועץ המשפטי במשרד החוץ.



14. הפניה תיבחן על ידי צוות הבחירות במחלקה למשפט בין-לאומי בייעוץ וחקיקה בהקדם האפשרי והרפרנט המלווה את ההסכם יעדכן את המשרד הפונה בדבר תוצאות הבחינה.
15. אני סמוך ובטוח כי ממשקי העבודה הטובים הקיימים ביננו יסייעו ביישום של נהלי העבודה המתבקשים בתקופת הבחירות. אנו כמובן עומדים לרשותכם בכל שאלה.

בברכה,

ד"ר גיל-עד נועם

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי)

העתקים :

היועצת המשפטית לממשלה
המשנים ליועצת המשפטית לממשלה
היועץ המשפטי למשרד החוץ

נספח 15

ארגון לביא מחלקה משפטית

ה' אב תשפ"ב
02 אוגוסט 2022

לכבוד

ראש ממשלת המעבר ראש הממשלה היוצא היועצת המשפטית
ח"כ יאיר לפיד ח"כ נפתלי בנט לממשלה
עו"ד גלי בהרב מיארה

שלום וברכה,

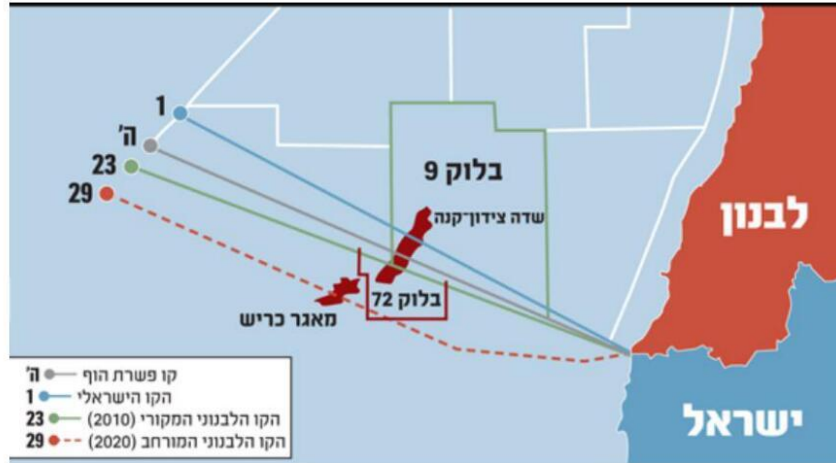
הנדון: הסכם על הגבול הימי בין ישראל לבנון

מיצוי הליכים

מכובדיי,

- א. אבקשם להתנות את חתימת ההסכם אודות הגבול הימי בין ישראל לבנון, באישור הכנסת, כיוון היותו הסכם הנחתם בממשלת מעבר שאינה זוכה לאמון הכנסת.
- ב. על פי דיווחים, בחודשיים האחרונים חודש המשא ומתן מול לבנון בנוגע לגבול הימי, זאת לאחר נתק של שלושים שנה בנכונות המדינות להידברות בנושא. המשא ומתן יתווך על ידי ארצות הברית, והינו בעל חשיבות כלכלית רבה, זאת כיוון ששטח המחלוקת עשיר בשדות גז טבעי המהווים אוצר כלכלי למדינה שתקבל את השליטה בשטח, זאת על פי אמנת האו"ם לדיני הים (UNCLOS) עליה חתומה לבנון, ובה מכירה ישראל כחלק מהמשפט הבינלאומי המקובל והמנהגי אליו היא רואה עצמה כמחויבת.
- ג. המחלוקת בין המדינות בנוגע לשיטת קביעת הגבול הינה כזו כך שבעוד הפרשנות הישראלית הינה שהגבול צריך לעבור צפונית יותר, בקו 1 (ראה במפה) הכולל חלקים משדה הגז צידון-קנה, לבנון סבורה שהגבול צריך לעבור דרומית יותר, בקו 23 (ראה במפה). על פי דיווחים, בעת המשא ומתן, בכדי לשפר את עמדתה, הציבה לבנון קו חדש, קו 29 (ראה במפה) שהינו דרומי יותר וכולל בתוכו את מאגר הגז כריש. הדרישה הלבנונית לקו 29 אינה מבוססת על חישוב מתקבל, ואינה מקובלת על המתווכת האמריקאית, אלא נועדה לשפר לטובת לבנון את המשא ומתן. ככל הנראה, בעקבות הצבת קו 29 הלבנוני, ישראל נוטה להסכים לקביעת קו 23 תוך ויתור על שדה הגז צידון-קנה.

לביא זכויות האזרח ומינהל תקין | ע"ר 580624724 | מחלקה משפטית
דואר: עמונה 27 עפרה | טל: 02-5358538 | דוא"ל: legal@lavi.org.il | פקס: 077-4703577
עמוד 1 מתוך 3



ד. חתימה על הסכם מול לבנון בדבר הגבול הימי הינה בעלת חשיבות עצומה למדינת ישראל מבחינה מדינית וכלכלית וכן הינה בעלת השלכות ביטחוניות מהותיות. חשיבות הנושא וההחלטה בו, מתנגש עם עצם העובדה שממשלת המעבר היא שמכריעה בנושא זה, ולא ממשלה הזוכה לאמון הכנסת ומכך היא בעלת מעמד ראוי להכריע הכרעות בסדר גודל זה. בבג"ץ 5167/00 פרוץ הלל וייס עו"ד נ' ראש-הממשלה של מדינת ישראל, נה(2) 455 (2001) נקבע: "בגדרי העתירות שלפנינו, ועל-פי מכלול הנתונים שהוצגו בפנינו, הביקורת על האיזון בין הצורך באיפוק ובריסון לבין הצורך בעשייה היא בידיה של הכנסת. מסקנה זו מבוססת, בין השאר, על הצהרתו של היועץ המשפטי לממשלה, כי אם ייחתם הסכם כלשהו בין נציגי הממשלה היוצאת לבין נציגי הרשות הפלסטינית, ייקבע בהסכם עצמו, כי תנאי לתוקפו של ההסכם במישור הבין-לאומי הוא שההסכם יקבל את האישורים הנדרשים על-פי הדין הפנימי, ובכלל זה שהוא יאושר על-ידי הממשלה ועל-ידי הכנסת." הכנסת אשר הינה מייצגת את הציבור בישראל, היא מנגנון הביקורת והריסון של הרשות המבצעת במדינה, על אחת כמה וכמה בממשלת מעבר בה הרשות המבצעת פועלת באופן זמני וללא אמון הכנסת. הצהרתו של היועץ המשפטי לממשלה, לפיה הסכם הנחתם על ידי נציגי הממשלה היוצאת, חייב להיות מותנה באישור הממשלה והכנסת, תקף ביותר במקרה הנידון, מן המתבקש שהסכם גורלי זה בנוגע לגבול הימי בין ישראל ללבנון יתקבל תוך הבעת רצון הציבור ואמון הכנסת, על ידי אישור הכנסת את ההסכם.

ה. כן נאמר בבג"ץ 9202/08 ח"כ לימור לבנת נ' ראש הממשלה (נבו 04.12.2008): "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". חתימה על הסכם מול לבנון, לאחר שנים רבות בו הנושא היה שרוי במחלוקת, תהווה קביעה נחרצת ובלתי הפיכה, ועל כן על ממשלת המעבר לקבל את אישור הכנסת בעודה באה לקבוע קביעה זו, שהינה כובלת את הממשלות הבאות.

- ו. לפיכך, אבקשכם להתנות את חתימת ההסכם אודות הגבול הימי בין ישראל ללבנון, אשר צפוי להיחתם על ידי ממשלת מעבר, באישור של כנסת ישראל.
- ז. ככל שלא יותנה ההסכם באישור הכנסת כאמור, נאלץ לעתור לבית המשפט המוסמך.

בכבוד רב ובברכה,



אביחי בוארון, עו"ד

נספח 16

ארגון לביא מחלקה משפטית

י"א אב תשפ"ב
08 אוגוסט 2022

לכבוד
ראש ממשלת המעבר ראש הממשלה החליפי היועצת המשפטית לממשלה
ח"כ יאיר לפיד מר נפתלי בנט עו"ד גלי בהרב מיארה

שלום וברכה,

דחוף!!

מו"מ והסכם על הגבול הימי בין ישראל לבנון

מכובדיי,

מרשתי עמותת לביא [ע"ר 580624724], ייפתה את כוחי לפנות אליכם כדלקמן:

- א. ביום 2.8.22 נשלחה אליכם פנייתנו בנוגע לניהול משא ומתן אודות הגבול הימי עם לבנון, בה התבקשתם להתנות את ההסכם המתגבש בין ישראל לבנון, בהסכמת הכנסת.
- ב. על פי דיווחים שהתפרסמו מאז פנייתנו אליכם, ראש הממשלה לפיד נפגש באופן חשאי עם השליח האמריקאי לניהול השיחות, עמוס הוכשטיין, וביום 3.8.22 התכנס הקבינט המדיני ביטחוני לדון בהמשך המגעים עם לבנון בסוגיית הגבול הימי. התפתחויות אלו מעידות על האופן המואץ בו מתנהל המשא ומתן ועל התקרבות לחתימה על הסכם.
- ג. ניהול משא ומתן מעין זה הטומן בחובו הסכמות ישראליות בנוגע לגבול הימי מול לבנון הינו בלתי הפיך ויגביל את הממשלות הבאות.
- ד. לפיכך, הנכם מתבקשים להתנות באופן ברור את כלל ההסכמות המובעות במהלך המו"מ על ידי ישראל באישורם על ידי **הכנסת**.
- ה. נוכח דחיפות העניין, ככל שלא תתקבל הנחייתכם כמבוקש בהקדם, מרשתי תעתור לבית המשפט המוסמך.

בכבוד רב ובברכה,
אביחי בוארון עו"ד

נספח 17

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, י"א אב תשפ"ב
08 אוגוסט 2022
מס' מסמך: 004-99-2022-011369
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
עו"ד אביחי בוארון
באמצעות דוא"ל : legal@lavi.org.il

שלום רב,

הנדון: הסכם על הגבול הימי בין ישראל ללבנון
סמך: מכתבך מיום 2 אוגוסט 2022

הריני לאשר בזאת כי מכתבך שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 02/08/2022.

לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפול של עו"ד גילעד נועם - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי).

לבירור ניתן לפנות למספר הטלפון : 073-3928620.

למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום חיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפנייה, לגופה.

בכבוד רב,
אוריאל
אוריאל מיכאלי שם טוב
ראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה

העתק (בצירוף הפניה): עו"ד גילעד נועם - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי);

נספח 18

ארגון לביא מחלקה משפטית

י"ג אב תשפ"ב
10 אוגוסט 2022

לכבוד
המשנה ליועמ"ש למשפט בין-לאומי
עו"ד גיל-עד נועם

שלום וברכה,

הנדון: הסכם על הגבול הימי בין ישראל ללבנון

מיצוי הליכים

מכובדי,

- א. בהמשך לפניית מרשתי, עמותת לביא, מה-02.08.2022, ולתזכורת מה-08.08.2022 באשר להתניית המשא ומתן על הגבול הימי בין ישראל ללבנון בהסכמת הכנסת, ולהודעת רל"ש היועמ"ש לממשלה מיום 8.8.22 ולפיה פנייתנו הועברה לטיפולך.
- ב. מבוקשת אם כן תשובתך האם הגורמים הישראליים מבהירים ללבנונים ולמתווך האמריקאי כי הוויתורים הישראליים השונים, המתפרסמים בכלי התקשורת, כרוכים באישור הכנסת ולאחר מכן במשאל עם.
- ג. ככל שהגורמים הישראליים אינם מבהירים זאת ללבנונים ולמתווך האמריקאי, האם היעדר הבהרות אלו הינו על דעתכם, ומה הם הנימוקים להעדר ההבהרות.
- ד. נא תשומת לבך לדחיפות הנושא, שכן על פי הפרסומים מאתמול, מנכ"ל ארגון הטרור חיזבאללה טוען כי בימים הקרובים צפויה להתקבל אצלם ההצעה הישראלית בעניין סימון הגבול הימי¹.

בכבוד רב ובברכה,


אביחי בארגון, עו"ד

¹ ראה לדוגמה דיווחו של ראש תחום העולם הערבי בתאגיד השידור - כאן 11, רועי קייס בכתובת:
<https://twitter.com/kaisos1987/status/1556917103076278272>

נספח 19



מדינת ישראל
משרד המשפטים
State of Israel
Ministry of Justice

Deputy Attorney General (International Law) המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי)

תאריך: 15 אוגוסט 2022
י"ח אב תשפ"ב
מספר: 7214

לכבוד:
עו"ד אביחי בוארון
ארגון לביא

שלום רב,

הנדון: פנייתך מיום 2.8.2022 בנושא "הסכם על הגבול הימי בין ישראל ללבנון"

קיבלתי את פנייתך שבנדון, והריני להשיבך כדלקמן:

ככל שתונח הצעת החלטה על שולחנה של ממשלת ישראל, תצורף לה חוות דעת של הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה בסוגיות המשפטיות הרלוונטיות, כמקובל. משכך, פנייתכם הינה מוקדמת.

בברכה,

ד"ר גיל-עד נועם

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי)

העתק:

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

דרך מנחם בגין 125, ת.ד. 7377 תל אביב 6701201 טל' 073-3928752 פקס 073-3928726
P.O. Box 7377 Tel-Aviv 6701201 Tel: 972-73-3928752 Fax: 972-73-3928726
E-Mail: international@justice.gov.il

נספח 20

ארגון לביא מחלקה משפטית

כ"ג אלול תשפ"ב
19 ספטמבר 2022

לכבוד
ח"כ יאיר לפיד ח"כ נפתלי בנט עו"ד גלי בהרב מיארה
ראש ממשלת המעבר ראש הממשלה החליפי היועצת המשפטית לממשלה

שלום וברכה,

מיצוי הליכים: הנחיית היועמ"ש"ית בנוגע להסכמים בינלאומיים

מכובדיי,

- א. ביום 14.08.2022 פורסמה הנחיה מטעם היועצת המשפטית לממשלה אשר מספרה 10.300 ועניינה "התקשרות המדינה בהסכמים בין-לאומיים ועבודה משפטית במסגרת גופים בין-לאומיים". ההנחיה נועדה להחליף את הנחית היועץ המשפטי מספר 64.000 מיום 1.8.1972 אשר עניינה "אמנות בינלאומיות".
- ב. על פי ההנחיה החדשה, נעלמה החובה אשר הייתה מצויה בהנחיה הקודמת ונהוגה במדינת ישראל במשך עשרות שנים, להניח אמנות בינלאומיות קודם אשרורן על שולחן הכנסת שבועיים לפני כריתתן. במקום זאת, קובעת ההנחיה החדשה כי היועץ המשפטי של המשרד המוביל, או מי מטעמו, יפנה ליועץ המשפטי של משרד החוץ ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בינלאומי), או מי מטעמו, לשם קבלת אישורם בכתב כי ניתן להביא את ההסכם לאשרור.
- ג. הוצאת ההנחיה בזמן בו מתנהל משא ומתן מול לבנון בנוגע לכריתת הסכם בינלאומי הקובע את גבול קו המים בין ישראל לבין לבנון,¹ מביאה למסקנה המתבקשת לפיה הוצאת ההנחיה באה לפתור בעיות שהתעוררו בנוגע לחתימת ההסכם מול לבנון.

¹ כפי שניתן לראות מפרסומים בנוגע להתקדמות המשא ומתן, הפרסומים סמוכים בתאריכם לפרסום ההנחיה. ראו: ישראל היום, שחר קלימון "המו"מ על הגבול הימי: הפער בין ישראל ללבנון הצטמצם" (1.8.2022) <https://www.israelhayom.co.il/news/world-news/middle-east/article/12609598>; מעריב, אלון בן דוד "גם חיזבאללה מבין: סיכול ההסכם עם ישראל יפגע בבסיסו בחברה בלבנון" (9.9.2022) <https://www.maariv.co.il/journalists/Article-944620>.

ד. הנחית היועצת המשפטית לממשלה, אשר מבטלת את הצורך באשרור הכנסת את ההסכמים הבינלאומיים, ובכך מדירה את הכנסת ככלל מעניין חתימה על הסכמים בינלאומיים, הינה חריגה ואין לה מקבילה בין הדמוקרטיה המערביות, ביניהן ארה"ב, גרמניה, הולנד, צרפת, איטליה ועוד, אשר דורשות את אישור הפרלמנט.²

ה. כך למשל, בסעיף השני לפרק 2 בחוקת ארצות הברית ניתנת לנשיא הסמכות לורות אמנות בינלאומיות, אך זאת באישור של שני שלישי מחברי הסנאט הנוכחים:

"He shall have power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided two thirds of the Senators present concur".³

ו. בגרמניה, קבע בית המשפט לחוקה כי יש לערב את בית הנבחרים הגרמני (הבונדסטאג) בשלבי המשא ומתן, ולא רק בתוצאה הסופית, והממשלה מחויבת לספק פרטים אודות שלבי הביניים, זאת כדי לממש את זכות ההשתתפות של הפרלמנט:

"In case of prolonged negotiating processes, the Bundesverfassungsgericht does not consider it sufficient for the Government to inform the Bundestag only in the final outcome of the negotiations.

The Government is rather obliged to provide information on intermediate or partial results in order to empower the Bundestag to exercise its right of participation effectively".⁴

ז. באנגליה, ממנה ירשה מדינת ישראל את שיטת המשפט שלה, אמנם סמכות החתימה על הסכמים נתונה בידי הכתר (דין שלא ניתן לאמץ בישראל, כמדינה דמוקרטית א-מלוכנית), ועם זאת קיים באנגליה ה- Ponsonby Rule כבר משנת 1924, הקובע כי לא ניתן לאשרר אמנה, אלא אם היא הונחה תחילה לבחינה בפני הפרלמנט למשך 21 יום, פורסמה באופן ראוי, ולא הוחלט במשך 21 הימים על ידי אחד מנציגי בתי הפרלמנט, לא לאשרר את האמנה:

"Treaties to be laid before Parliament before ratification

(1) Subject to what follows, a treaty is not to be ratified unless—

² ראו במאמרה של פרופ' טליה איינהורן, אתר "מידה" (25.8.22)

https://mida.org.il/2022/08/25/%d7%9e%d7%9e%d7%a9%d7%9c%d7%aa-%d7%94%d7%9e%d7%a2%d7%91%d7%a8-%d7%9c%d7%90-%d7%9b%d7%9a-%d7%aa%d7%a9%d7%a0%d7%99/#_edn1

³ Constitution of the United States 1789 art. 2

⁴ Parliament's Role in International Treaties, Deutscher Bundestag 3 (2017) <https://www.bundestag.de/resource/blob/509982/1316a1c42f1a8ee8a04cc65640d8af40/WD-2-038-17-pdf-data.pdf>

- (a) a Minister of the Crown has laid before Parliament a copy of the treaty,
- (b) the treaty has been published in a way that a Minister of the Crown thinks appropriate, and
- (c) period A has expired without either House having resolved, within period A, that the treaty should not be ratified.

(2) Period A is the period of 21 sitting days...".⁵

ח. שינוי הנחית היועץ המשפטי לממשלה, באופן שממדר את הכנסת לחלוטין מהליך חתימת הסכמים בינלאומיים, הינו בעל אופי שאינו דמוקרטי ואינו חוקתי בכך שאינו משתף את נבחרי הציבור בהחלטות הרוח גורל הקשורות במדינת ישראל, ובאופן שאינו מצוי בדמוקרטיה מערבית מקבילות.

ט. מלבד ההשוואה למדינות אחרות, אף בישראל הצורך באשרור הסכמים על ידי הכנסת הוא נוהג מקובל כבר עשרות שנים. כך אמר היועץ המשפטי לממשלה (כתוארו אז) אליקים רובינשטיין:

"באשר לעצם ההסכם, על פי המצב המשפטי ה"קלאסי", מקובל היה מימים ימימה להביא הסכמים מדיניים בעלי חשיבות לאישור הכנסת, מעבר לאישור הממשלה. כך חיו דעתם היועצים המשפטיים לממשלה".⁶

כן, באפיינו את הדמוקרטיה הישראלית, קבע בית-המשפט העליון כי:

"ההכרעות העקרוניות והמהותיות לחיי האזרחים צריכות להתקבל על ידי הגוף שנבחר על ידי העם לקבל הכרעות אלה. המדיניות של החברה צריכה להתגבש הגוף המחוקק".⁷

י. לא רק זאת, ההנחיה החדשה אף אינה מחייבת ליידע או לפרסם בדבר התנהלותו של משא ומתן (אלא רק לאחר שהסכם כבר נחתם), ובכך הציבור הישראלי ונבחרי אינם מודעים לדבר התנהלותו של הסכם בינלאומי. מה שעלול להביא למצב בו הרשות המבצעת תתנהל ללא שקיפות, ואף תקבל החלטות והסכמים ללא התחשבות בדעת הציבור ונבחרי בכנסת.

יא. הטעם להנחיה החדשה, כפי שנכתב בה הוא: "חל גידול משמעותי במערך ההסכמים הבין-לאומיים בהם מתקשרת המדינה... השינוי שחל באופי ובמספר ההתקשרויות האמורות העלה את הצורך לעדכן את אופן הטיפול בתחום על מנת להתאימו למציאות הדברים כיום."

⁵ Constitutional Reform and Governance Act 2010, part 2 section 20

⁶ היועץ המשפטי (כתוארו אז) אליקים רובינשטיין בתזכיר ששלח לראש הממשלה ושפורסם לעיתונות על ידי לשכת דובר משרד המשפטים (1.1.2001).

⁷ בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, 508 (1998),

טעם זה אינו מספק בכדי לקבוע הנחיה חריגה מסוגה הממדרת את הכנסת ממעורבות בהסכמים להם השלכות אדירות על מדינת ישראל. ריבוי ההתקשרות בהסכמים בינלאומיים והצורך ביעילות בניהול משא ומתן, אינו תירוץ מספק בכדי לדחוק הצידה את הדמוקרטיה וערכיה.

יב. אשר על כן, הנחיית היועצת המשפטית לממשלה אשר מספרה 10.300 ועניינה "התקשרות המדינה בהסכמים בין-לאומיים ועבודה משפטית במסגרת גופים בין-לאומיים", אינה חוקתית ואינה דמוקרטית, חריגה מסוגה במדינות דמוקרטיות-מערביות, ממדרת את הציבור ונבחריו מהחלטות גורליות למדינת ישראל, סותרת כל עיקרון של שקיפות ואין בה טעם מספק כדי שינוי הדין הנהוג בישראל לפיו הסכמים בינלאומיים מאושרים על ידי הכנסת.

יג. יתר על כן, מפרסומים עולה כי ראש ממשלת המעבר, ח"כ יאיר לפיד בוחן את האפשרות להביא את ההסכם לאישור סודי של הקבינט, בטרם יוצג לציבור, ללא הנחתו על שולחן הכנסת.⁸ לפי תקנון הממשלה, רק במקרים חריגים ניתן לאשר הסכם בינלאומי באישור הקבינט בלבד, ללא חשיפת ההסכם לציבור, זאת כאשר יש טעמים מיוחדים של ביטחון המדינה ו/או יחסי החוץ שלה.

יד. במקרה זה, ישנו חשש כבד כי התכנון לאשר את ההסכם בסודיות, ללא חשיפה לציבור וללא אישור הכנסת, נובע דווקא ממחלוקות פנימיות והחשש של ממשלת המעבר, אשר אינה זוכה לאמון הציבור, כי ההסכם לא יתקבל בכנסת ובעיני הציבור. הפרצה לאישור הסכמים על ידי הקבינט בלבד במקרי חירום, אין מטרתה לעקוף את נבחר הציבור בישראל ואת שקיפות פעילות הממשלה, אלא להגן על המדינה במקרי חירום המצריכים סודיות, שימוש בפרצה זאת כעת הינו חורג ממטרתו.

טו. ככל שלא תבוטל הנחיית היועצת המשפטית לממשלה, וככל שייחתם ההסכם בסודיות על ידי אישור הקבינט בלבד, אנו נעתור לבית המשפט המוסמך.

בכבוד רב ובברכה,

יוסף בן ברוך, עו"ד

⁸ ישראל היום, אריאל כהנא "תוכנית לפיד: להעביר את הסכם הכבול הימי עם לבנון לאישור סודי" (18.9.2022) <https://www.israelhayom.co.il/news/geopolitics/article/13078269>

נספח 21

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, כ"ה אלול תשפ"ב
 21 ספטמבר 2022
 מס' מסמך: 004-99-2022-013534
 (בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
 עו"ד יוסף בן ברוך
 באמצעות דוא"ל: legal@lavi.org.il

שלום רב,

הנדון: הנחיית היועמ"שית בנוגע להסכמים בינלאומיים
 סמך: מכתבך מיום 19 ספטמבר 2022

הריני לאשר בזאת כי מכתבך שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 19/09/2022.

לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפולו של ד"ר גיל-עד נועם - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בינלאומי).

לבירור ניתן לפנות לטלפון: 073-3928620.

למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום חיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפנייה, לגופה.

בכבוד רב,

 אוריין מיכאלי שם טוב
 ראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה

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

נספח 22

ירושלים, ד' תשרי תשפ"ג
יום חמישי 29 ספטמבר 2022

לכבוד: 1. עו"ד גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה

באמצעות דוא"ל ופקסימיליה

שלום רב,

הנדון: מו"מ עם לבנון בעניין האזור הכלכלי הבלעדי – דרישה להנחות את הממשלה להימנע מסיום המו"מ ומחתימת ההסכם בתקופת ממשלת מעבר; דרישה להנחות את הממשלה להניח את ההסכם על שולחן הכנסת ודרישה להנחות את הממשלה להימנע מאשרור ההסכם בוועדת השרים לביטחון לאומי

גברתי הנכבדה,

מרשתי, לביא – זכויות אזרח, מנהל תקין ועידוד ההתיישבות, ע"ר 580624724, ייפתה את כוחי לפנות אליך, בהמשך לפנייה אחרת מהיום, כדלקמן:

1. בימים האחרונים רבו הידיעות, כי משא ומתן המתנהל זה תקופה עם לבנון בתיווך אמריקני בעניין מחלוקת על גבולותיו של האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל במימי הים התיכון עומד לפני סיום והצדדים צפויים להגיע להסכמה בקרוב מאוד. לפי פרסום בדף הטוויטר הרשמי של נשיא לבנון, עד סוף השבוע הזה ישראל אמורה להעביר את הצעתה לממשלת לבנון באמצעות המתווך האמריקני. במקביל, לפי הפרסומים, ליום חמישי ה-6 באוקטובר זומנה ישיבת וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, אשר סדר יומה לא פורסם.

2. במקביל עם התקדמות המו"מ העקיף עם לבנון, פורסמה הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 10.300 "התקשרות המדינה בהסכמים בינלאומיים", אשר באה להחליף את הנחיית היועץ המשפטי מס' 64.000, ואשר ממנה באופן תמוה נעלמה החובה להניח את האמנה על שולחן הכנסת שבועיים עובר לאשרורה בממשלה. בד בבד עם פרסום הנחייה החדשה, מאתר משרד המשפטים נעלמה הנחייה 64.000א, אשר קבעה במפורש את חובת ההנחה של האמנות על שולחן הכנסת עובר לאשרורן.

3. אם לא די באלה, ב-21 בספטמבר התפרסמה גם ידיעה, לפיה ההסכם עם לבנון יובא לאישור הקבינט המדיני-ביטחוני בלא שיונח תחילה על שולחן הכנסת.¹ העיתונאים אף הוסיפו והלעיזו, מפי "גורם מדיני בכיר", כי מתווה זה של אישרור ההסכם על-ידי וועדת השרים לביטחון לאומי זכה להסכמתך.

¹ ישראל היום "גורם מדיני מאשר את חשיפת "ישראל היום": ההסכם עם לבנון לא יוצג בטרם ייחתם" (21.9.22). <https://www.israelhayom.co.il/news/geopolitics/article/13088370>

4. ראשית, כדי להסיר מכשול מן הדרך, אבקש להפנות את תשומת ליבך להחלטת ממשלה 3452 מיום ה-11.07.2011, אשר תיחמה את הגבול הצפוני של האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל. שינוי תוואי הגבול שנקבע בהחלטת ממשלה טעון החלטת ממשלה. כלל הוא במשפט מנהלי, כי שינוי, ביטול או תיקון החלטה – תהא זו תקנה, הוראת מנהל, או כל החלטה מנהלית אחרת, ייעשה באותה דרך בה נתקבלה ההחלטה. כלל זה מעוגן בסעיף 15 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981 ובפסיקת בית המשפט העליון (ר', למשל, ע"א 421/61 מ"י נ' האז, פ"ד טו 2193; יצחק זמיר **הסמכות המנהלית – כרך ב' ההליך המנהלי** (מהדורה שנייה מורחבת, 2011) עמ' 1388-1390; דפנה ברק-ארוז **המשפט המנהלי** (כרך א', 2010) עמ' 380). לכן, וודאי טעה "הגורם המדיני הבכיר" אם הבין מדברייך שניתן לאשרר הסכם המשנה את קו התיחום הצפוני של האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל בים התיכון אך בהחלטת קבינט, ולא בהחלטת ממשלה כדרך שנקבע קו התיחום המקורי. אבקשך להעמיד את ה-"גורם המדיני הבכיר" על טעותו ולהבהיר לו, כי בכל מקרה שינוי קו התיחום הצפוני של אזור הכלכלי הבלעדי של ישראל במימי הים התיכון על ידי אישור הסכם צריך לעשות באותה דרך שנעשה התיחום לכתחילה.

5. שנית, וזה העיקר, הממשלה הנוכחית הנה ממשלה יוצאת, המכהנת מכוח האינרציה של עקרון הרציפות סעיף 30 לחוק יסוד: הממשלה, ולא מכוח אמון הכנסת, מכיוון שהכנסת קיבלה חוק לפיזור. באין אמון הכנסת, מרחב שיקול הדעת של הממשלה היוצאת הנו מצומצם ביותר ועליה להקפיד שלא לכבול ידיה של הממשלה הבאה שתיכון לאחר הבחירות לכנסת ה-25. אמנם, בעבר בג"צ אפשר לממשלות מעבר לנהל משאים ומתנים, אך זאת מתוך הנחה ברורה, כי יש בידי הכנסת לקיים פיקוח על הממשלה, בין מכיוון שהכנסת לא התפזרה ואין היא עומדת לפני בחירות (פסק הדין בעניין וייס – בג"צ 5167/00 וייס נ' ראש-הממשלה של מדינת ישראל, נה(2) 455 (2001)) ובין בשל החובה החוקית לקבל את אישור הכנסת לויתורים טריטוריאליים (פסק הדין בעניין לבנת – בג"צ 9202/08 לבנת נ' ראש הממשלה, (פורסם בנבו, 04.12.2008).

6. בענייננו, אם הממשלה היוצאת תאשרר את ההסכם המתגבש עם לבנון, בהנחה שאין חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), תשנ"ט-1999 חל עליו (ורחוק אני מלקבל הנחה זו), הרי אין לכנסת שום אפשרות פיקוח על מעשי הממשלה, מכיוון שאין הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת והכנסת עצמה עומדת לפני בחירות. במצב זה, אין לממשלה לגיטימציה דמוקרטית להתחייב בהסכם שישפיע על שטחו של האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל ועליה להותיר את הסוגיה לממשלה שתקום לאחר הבחירות. אבקשך אפוא להנחות את הממשלה להימנע מחתימה ומאשרור ההסכם ביחס לתיחום הגבול הצפוני של האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל בים התיכון.

7. בהקשר זה אבקש להדגיש, כי לא רק אשרור ההסכם עלול להעמיד את הממשלה והכנסת שייבחרו באחד בנובמבר בפני עובדות מוגמרות, אלא גם עצם החתימה על הסכם, אף בלי שיובא לאשרור הממשלה, עלול ליצור עובדות מוגמרות שיכבלו את הממשלה שתבוא מבלי שניתן יהיה להשתחרר מן ההגבלות שתיצור החתימה על ההסכם. אבהיר:

8. בהתאם לסעיף 18 לאמנת וינה בדבר אמנות בינלאומיות (1969), מדינה החותמת על אמנה מחויבת להימנע מצעדים אשר "would defeat the object and purpose of a treaty". ישראל אינה צד לאמנת וינה, ברם דעת רוב המלומדים היא שסעיף 18 לאמנה משקף כלל מנהגי המחייב גם את המדינות שאינן צד לאמנה. כלומר, אם ממשלת המעבר שאינה נהנית מאמון הכנסת תחתום (בכל צורה שהיא) על הסכם שיש בו כדי לשנות את תחום האזור הכלכלי הבלעדי של ישראל, ממשלה נבחרת שתבוא אחריה, גם אם לא תאשרר את ההסכם, לא תוכל ליתן רישיונות וזיכיונות לניצול משאבי טבע בשטח השנוי במחלוקת, אותו ההסכם מעביר לתחום האזור הכלכלי הבלעדי של לבנון.

9. מן הטעמים האלה, חתימה על הסכם כה חשוב בידי ממשלה שאינה נהנית מאמון הכנסת ואשר אין בידי הכנסת אמצעים אפקטיביים לפקח עליה הנה צעד החורג חריגה בוטה ממתחם הסבירות הצר השמור לפעולותיה של ממשלת מעבר בסמוך לבחירות. אבקשך אפוא להבהיר לממשלה ולראשיה, כי אל להם לחתום, או קל וחומר לאשרר הסכם המשנה את תחום המים הכלכליים של ישראל.

10. מבלי לגרוע מן האמור לעיל, ככל שיחתם ההסכם (בהנחה שהחתימה תיעשה בידי ממשלה נבחרת), הרי לנוכח חשיבותו הרבה של ההסכם והשלכותיו על משק הגז הטבעי ועוצמתה המדינית והכלכלית של ישראל, יש להביא את ההסכם לאישור הכנסת עובר לאשרורו בידי הממשלה. אם ביחס למתווה הגז דעת הרוב בבית המשפט העליון הייתה כי יש לאשרו בכנסת (ר' בג"צ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש ממשלת ישראל, (פורסם בנבו 27.03.2016)), הסכם התוחם את גבולותיו של האזור הכלכלי הבלעדי והמשנה את הגבולות שנקבעו בראשונה – קל וחומר יש להביאו לאישור הכנסת. יש להדגיש, בהתאם לסעיף 1 לחוק השטחים התת ימיים, תשי"ג-1953, שטח קרקעית הים באזור הכלכלי הבלעדי הוא "שטח מדינת ישראל" ושינויו באמנה בינלאומית מצריך את אישור הכנסת. המנהג החוקתי מחייב להביא הסכמים בעלי חשיבות לאישור הכנסת. האישור נדרש בין אם חוק סדרי השלטון והמשפט חל על השטח ובין אם לאו. מן הטעמים האלה, אבקשך להבהיר לממשלה, כי במצב המשפטי הקיים עליה להימנע מלחתום ולאשרר כל הסכם עם לבנון שמשנה באופן כלשהו את תחום האזור הכלכלי הבלעדי, וכן כי יש להביא את ההסכם לאישור הכנסת שתיבחר ב-1 בנובמבר.

11. ככל שהליכי המשא ומתן, החתימה ואישור ההסכם יימשכו, עמותת לביא תעתור לבג"צ

בכבוד רב ובברכה,


יצחק בן, עו"ד

העתקים:

- ח"כ יאיר לפיד, ראש הממשלה ושר החוץ

עמוד 4 מתוך 4

בית המשפט העליון
בג"ץ 6712/22
אורי עבודי ו-51 אח' נ. ראש הממשלה
תאריך הגשה: 06/10/22

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

אורי עבודי ת.ז. 033170622 ו-51 אח'
כולם באמצעות ב"כ עו"ד זהבה גור
מרח' השחקנים 4, תל אביב
טל': 03-6127353, פקס: 03-6136084
דוא"ל: gzehava@gmail.com

להלן: העותרים

משרד המשפטים פרקליטות המדינה סחלקת הבג"צים	06-10-2022
שעת קבלה ידנית / מקוונת	
חתימה	

בית המשפט העליון
כ"ז י"ז 27
06-10-2022
עמ"ד / נגדק
חתימת המ"ש

ג - ג - ד

1. ראש הממשלה
2. ראש הממשלה החלופי
3. ממשלת ישראל
4. היועצת המשפטית לממשלה
כולם ע"י פרקליטות המדינה, רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
5. כנסת ישראל
ע"י היועצת המשפטית לכנסת

להלן: המשיבים

עתירה דחופה למתן צו על תנאי ובקשה לקיום דיון דחוף

- בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים להתייצב וליתן טעם -
- א. מדוע לא תוצג בפני הציבור חוו"ד המשפטית של המשיבה 4 המעניקה לקבינט הביטחוני - מדיני סמכות למסור חלק משטחה של מדינת ישראל, ללא אישור הכנסת, ללא הנחה על שולחן הכנסת וללא קיום הוראות חוק יסוד: משאל עם.
 - ב. מדוע לא ימנעו המשיבים מלנהל מו"מ במישרין /או בעקיפין /או מלקדם הסכם מדיני /או ליתן התחייבות לגורם כלשהו על חתימת הסכם - בתקופת בחירות וכל עוד מכהנת בישראל ממשלת מעבר, לאור ההלכות שנקבעו ע"י בימ"ש נכבד זה.
 - ג. מדוע לא יצהיר ביהמ"ש כי כל הסכם או התחייבות שיש בהם גריעה או ויתור על שטח קרקעית הים ותת הקרקע באיזור הנכלל בתוך המדף היבשתי של מדינת ישראל, תמים הכלכליים שלה והמים הטריטוריאליים בהתאם להחלטת הממשלה 3452 מיום 10.7.2011, בטל משלא התקבל בהתאם להוראות סעיף 1(א) לחוק יסוד: ממשאל עם.
 - ד. מדוע לא ימנעו המשיבים מהבאת ההסכם לאישור הקבינט המדיני - בטחוני /או הממשלה, עד לאחר שתוכרע משפטית השאלה האם הויתורים הללו נכללים בהגדרת ויתורים על ריבונות שלפי חוק יסוד: משאל עם.

מבוא

1. עתירה זו עניינה בהסכם שגובש בין ממשלת ישראל לממשלת לבנון על גבולות האזורים הימיים בין שתי המדינות, העומד להיתתם תוך ימים קצרים וככל הנראה בסמוך ו/או מיד לאחר יום הכיפורים כנלמד מהודעות המשיב 1 במדיות השונות והפרסומים האחרונים.
2. מדברים שאמר המשיב 1 בישיבת הממשלה שהתקיימה ביום 2.9.2022 והמובאים להלן כלשונם עולה כי ההסכם גובש והוסכם וכי בכוונתו להביאו לאישור הקבינט הביטחוני בתוך ימים קצרים לפי עצתה של המשיבה 4:
"במהלך סוף השבוע התקבלה בלבנון ובישראל הצעת המתווך להסכם על הגבול הימי של שתי המדינות אנחנו מנהלים דיונים על הפרטים האחרונים... הצעת המתווך נמצאת עכשיו בבדיקה משפטית לאחר שהבדיקה תסתיים נביא את ההחלטה יחד שר הביטחון בני גנץ עם רה"מ החליפי נפתלי בנט ובתאום עם היועמ"ש לדיון ולאישור".
3. הנה כי כן, בעת הזו אין מדובר עוד בספקולציות ו/או סברות ו/או השערות היפותטיות, בפרט לאור הודעות המשיב 1 וגורמים בכירים אחרים בממשלה המובילות למסקנה כי ההחלטה על חתימת ההסכם שכבר גובש והוסכם התקבלה, והינה עובדה מוגמרת.
4. עוד אנו למדים מהודעות אחרות של המשיב 1 בכלי תקשורת שונים, כי ההסכם יאושר וייתתם ללא ההליך הקבוע בחוק יסוד: משאל עם, לאור העצה המשפטית שניתנה ע"י המשיבה 4 לפיה אין מניעה למהלך בתקופת בחירות.
5. עצה זו יש לומר, אינה עולה בקנה אחד עם עמדת ביהמ"ש הנכבד במקרים בעלי מאפיינים דומים, לפיה אין לקבל החלטה בממשלה בתקופת בחירות, אלא בשיתוף הכנסת. וביתר שאת, שמדובר בשטח עליו חל החוק הישראלי וחוק יסוד בו נקבעו התנאים לקבלת ההחלטה [סעיף 1(א)].
6. ממועד תחילתו של המו"מ בין ממשלת ישראל לגורמים בלבנון ובכלל זה ככל הנראה בעקיפין עם ארגון הטרור חיזבאללה כפי שיתואר להלן בהרחבה, כל מידע בהקשר להסכם שגובש לא פורסם לציבור בישראל שנותר מגשש באפילה, נאלץ להסתפק בעיקר בפרסומים בתקשורת הלבנונית ובסרטוני המאיימים של מזכ"ל חיזבאללה נסראללה.
7. חרף ניסיונות ההסתרה התברר בימים האחרונים כי בפועל מדובר בנסיגה של ישראל מהקו הימי (קו ראש הנקרה מסומן על התרשים שלהלן – נקודה 1) שקבעה ממשלת ישראל ה-32 בהחלטתה 3452 מיום 10.7.2011, וקביעתו לאור דרישות לבנון בקו ראש הנקרה - נקודה 23. בנוסף הסכימה ישראל ששטחים המצויים מדרום לקו זה הכוללים את חלקו הדרומי של שדח הגז קאנה יועברו ללבנון.
8. יוצא אפוא, כי ישראל מוותרת על שטח קרקעית הים במים הכלכליים ובמדף היבשתי בו נהגה מנהג בעלים, שטח שנקבע הוכרז והוצהר כשטח ישראל (אף בהתאם למשפט הבינלאומי המינהגי ודיני הים) עליו חל חוק השטחים הימיים, התשי"ג, הקובע כי שטח המדף היבשתי הוא שטח ישראל ותלים עליו המשפט השיפוטי והמינהל הישראליים. לפיכך, כל ויתור ו/או החלטה על העברת שטחים אלו ללבנון בין אם למעשה ובין אם לחלכה, כפופה להוראות חוק יסוד: משאל עם, לפיו נדרש רוב של 80 חברי כנסת, או לחילופין רוב מיוחד של 61 חברי כנסת ולאחריו משאל עם.
9. העתירה מוגשת בדחיפות יתרה לאור ההתפתחויות כאמור, כובד משקלה של ההחלטה והשלכותיה הגורליות על מדינת ישראל ואזרחיה בטווח המיידי ולעתיד, ולאחר שבימים האחרונים הודיעו המשיבים ובפרט המשיב 1 כי הצעת המתווך שהועברה לצדדים מקובלת עליהם וכי בכוונתם לאשר

את ההסכם בקבינט המדיני בטחוני תוך ימים ספורים. משמעות הדבר כי בתוך ימים אחדים ייעשה מעשה חסר סמכות בעל השלכות גורליות כאמור אשר ספק אם ניתן יהא לסגת ממנו.

10. הצדדים לעתירה

העותרים

11. העותרים 1-52 הינם אזרחים מודאגים הנמנים על כל גווני הקשת הפוליטית שחברו יחדיו על מנת להשמיע קולם נוכח רמיסת החוק הבוטה העולה מהתנהלות המשיבים, הפגיעה האנושה בדמוקרטיה והשלכותיה של החלטת המשיבים על גורל מדינת ישראל ואזרחיה, גבולותיה הריבוניים, נכסיה הכלכליים, עתידה הכלכלי וביטחונה.

המשיבים

12. ראש הממשלה בממשלת מעבר (המשיב 1), ראש הממשלה החלופי (המשיב 2), ממשלת ישראל (המשיבה 3) כולם בעלי הסמכות להתקשר בהסכמים בינלאומיים בהתאם לחוק יסוד: הממשלה ובהתאם לתקנון עבודת הכנסת. המשיבה 4 - יועצת משפטית לממשלה. המשיבה 5 כנסת ישראל. אישור ההסכם בהתאם לחוק יסוד: משאל עם תלוי גם באישורה.

מיצוי הליכים

13. במחצית חודש 8/2022 או בסמוך החלו להתפרסם בתקשורת ידיעות על קיומו של מו"מ בין ישראל ללבנון ועל מה שנראה ככוונה לוותר על שטחים תת ימיים שנחשבים שטח ישראלי. אז החלה לחלחל ההבנה כי אין המדובר באירוע שהינו לכל היותר סקופ עיתונאי, וכי המידע המתפרסם בלבנון וברשתות השונות בישראל, אינו בגדר שמועות מופרכות.

14. ביום 22.9.2022 פנו העותרים בדחיפות למשיבים והבהירו כי אין בידי ממשלת ישראל לתתם על הסכם מדיני במסגרתו יש משום ויתור על שטח שלא עפ"י הפרוצדורה הקבועה בחוק יסוד: משאל עם, וכי תחולת "המשפט, השיפוט והמינהל" של מדינת ישראל כאמור בסעיף 1(א) לחוק היסוד, חלים על השטח הנכלל בתוך המים הכלכליים שלה.

עותק הפנייה למשיבים מיום 22.9.2022 מצ"ב מסומן כנספח א'.

15. ביום 28.9.2022 התקבלה תשובה גרית מלשכת המשיבה 4 לפיה הפנייה התקבלה והיא הועברה לטיפול המשנה ליועצת המשפטית (משפט בין לאומי). מיותר לציין, כי אין בתשובת המשיבה 4 כל התייחסות עניינית ומהותית לפניית העותרים, כך גם לא ניתן ללמוד ממנה מהו טווח הזמן הצפוי למתן מענה.

עותק תשובת המשיבה 4 מיום 28.9.22 מצ"ב מסומן כנספח ב'.

16. כמפורט לעיל, לאור דחיפות העניין, ההשלכות מרחיקות הלכת של פעולת המשיבים, לוח הזמנים הקצר, הודעות המשיב 1 בתקשורת לפיהן אין בכוונתו לקיים את החליף הקבוע בחוק יסוד: משאל עם, וכי בכוונת המשיבים לאשר את ההסכם בימים הקרובים - ייתכן שמיד לאחר יום הכיפורים, על מנת למנוע מחטף תוקתי מבעוד מועד ומעשה עשוי, מוגשת העתירה בעת הזו. המתנה נוספת עשויה לגרום לישראל נזק לאומי, בינלאומי ותדמיתי עצום. זאת ועוד, דחיית הדיון בסוגיה עד אחר שהחלטה תתקבל משמעה פגיעה בשלטון החוק בכלל זה בחוק יסוד: משאל עם ובהעברת ביקורת שיפוטית אפקטיבית על מעשי המשיבים.

רקע עובדתי

קו התיחום הימי והמחלוקת עם לבנון

17. ביום 10.7.2011 בהחלטה מס' 3452 הכריזה ממשלת ישראל ה-32 על גבול המים הכלכליים שלה בגזרת לבנון בהתבסס על המשפט הבינלאומי המינהגי הנוגע לזכויותיהן הכלכליות בים של מדינות. נוהג זה עוגן באמנת הים משנת 1982. ישראל אינה צד לאמנה.

עותק החלטת הממשלה מיום 10.7.2011 מצ"ב מסומן נספח ג'.

18. באיזור הכלכלי הבלעדי למדינה זכויות לחיפוש וניצול משאבי טבע בקרקעית הים, תת הקרקע, המים עצמם, פני הים ומה שעליהם. למדינת החוף זכות לפקח ולאשר מחקר ימי באזור באופן בלעדי.

19. קרקעית הים בהמשך לחופה של כל מדינה מעבר למים הטריטוריאליים ועד לאיזור שבו עומק הים כבר לא ניתן לניצול נקרא המדף היבשתי. לפי המשפט המינהגי למדינת החוף זכויות ריבוניות לניצול וחקר קרקעית הים ותת הקרקע במדף היבשתי. עניין זה עוגן באמנת המדף היבשתי משנת 1958 המאפשרת למדינת החוף זכויות ריבוניות ומשפטיות בשטחים תת-ימיים.

20. על רקע האמור חוקק חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג שמטרתו להכניס את השטחים התת-קרקעיים תחת ריבונות ישראלית, הכללתם בשטח ישראל והכפפתם לחוק והמשפט הישראלי.

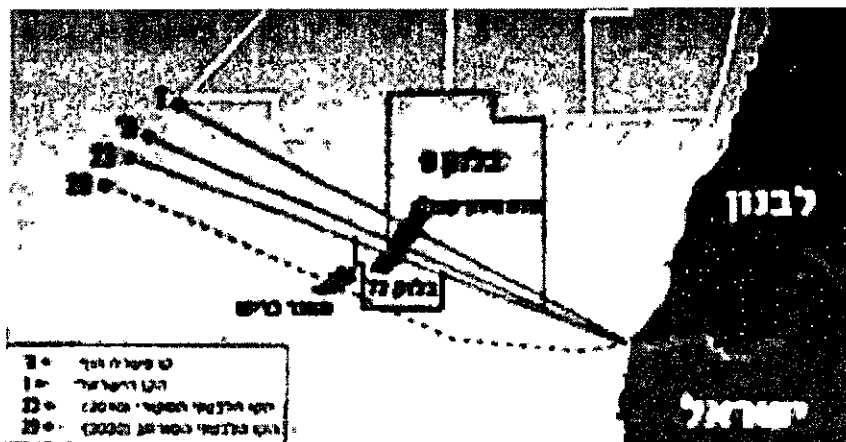
21. מטרת ההכרזה כאמור, היתה לקבוע את קו תחום הזכויות הכלכליות של ישראל בהתאם לעקרונות דיני הים הבין-לאומיים. קו הגבול נקבע בהתבסס על חו"ד מקצועיות ונמשך בקו ישר מראש הנקרה ועד נקודה המכונה "נקודה 1" על קו הגבול הימי שנקבע בין ישראל לקפריסין. ההחלטה הודעה לאו"ם.

22. זמן קצר לאחר מכן הכריזה ממשלת לבנון כי קו הגבול הימי עם ישראל נמצא בנקודה דרומית יותר הנקראת "נקודה 23". לטענת לבנון קביעת גבול המים הכלכליים ע"י ישראל נועד להפקיע ממנה 860 קמ"ר. שטח זה שבמחלוקת כולל בתוכו שדות גז טבעי (מאגר קאנה).

23. בשנת 2012 בעקבות המחלוקת בין הצדדים הוצעה פשרה בתיווך אמריקאי במסגרתה נקבעה נקודה נוספת – נקודה ה' והשטח חולק ביחס של 45:55 לרעת ישראל. ישראל נתנה הסכמתה להצעה. לבנון התעלמה.

24. בשנת 2020 הציגה לבנון עמדה חדשה וקשוחה לפיה קו הגבול הימי שלה עובר מדרום לשדה קאנה - צידון, מסתיים בנקודה 29 וחוצה את שדה הגז כריש שישראל עמלה לפתחו. לדרישה זו אין בסיס משפטי ידוע ונראה שמדובר במהלך טקטי במסגרת ניהול מו"מ.

25. למען הנוחות מצ"ב עותק תרשים (בלי ההסכם הצפוי). מקור התרשים: אתר גלובס מיום 21.6.2022.



26. המשיבים אינם מפרסמים את פרטי ההצעה והיבטיה המשפטיים לציבור בישראל ומפזרים ערפל סמך המותיר אותו מגשש באפלה מלקט מידע מדיווחים לא רשמיים בישראל או מדיווחים רשמיים יותר בלבנון ובארצות הברית. לא ידוע כלל על דיווח לכנסת או לממשלה על ההצעה.
27. חרף ההסתרה והערפל, נראה כי המשיבים 1-3 מתכוונים לקבל את דרישת לבנון ולשוב לקו הדרישה המקורי עד לנקודה 23, כך גם להסכים באופן חלקי לדרישה החדשה להעביר חלק מהאיזור, קרי, את שדה הגז קאנה במלואו לידי לבנון.
28. משמעות הסכמה זו כאמור הינה: ישראל למעשה מקבלת את עמדת לבנון במלואה ונסוגה מהקו לנקודה 1 לקו לנקודה 23, בניגוד לעמדתה שנמסרה לאו"ם. בנוסף היא מוותרת על שטחים ימיים המצויים דרומה לקו לנקודה 23 שהינם שטחים המצויים במדף היבשתי שלה ומהווים חלק מהמים הכלכליים שלה ודפקטו מעבירה שטחים מתוך המים הטריטוריאליים שלה.
29. יצוין, כי חוק השטחים התת ימיים קובע באופן ברור כי קרקע הים ותת הקרקע בשטח המדף היבשתי של ישראל הם "שטח מדינת ישראל". המשמעות - המשפט, השיפוט והמינהל הישראליים חלים עליו. מלשון החוק עולה ברורות כי העברת שטח הנכלל בחוק השטחים התת ימיים, קרי, השטח שבין קו 1 לקו 23 ובין קו 23 לקו 29, טעונה אישור ברוב של שמונים חברי כנסת או במשאל עם כאמור בחוק יסוד: משאל עם.

המצב הפוליטי מדיני בלבנון - השלכות

30. כיום מכהנת בלבנון ממשלת מעבר בראשות ראש ממשלה זמני - נגיב מיקאטי. בעוד כשלושה שבועות צפויה לבנון להימצא בואקום פוליטי בעקבות סיום כהונתו של הנשיא מישל עאון ביום 31.10.2022 אלא אם ייבחר נשיא אחר קודם לכן.
31. לבנון קיימת על הנייר כמדינה, אך בפועל היא מצויה במשברים המאיימים על קיומה: משבר כלכלי חריף אשר מוטט את מערכת הבנקאות, ומשבר משילות בעקבות התעצמות והשתלטות ארגון הטרור חיזבאללה על המערכת הפוליטית והצבאית.
32. מעטים מאוד הפוליטיקאים הלבנונים שמתייחסים למו"מ, אולם מי שמרבה להתייחס לנושא בפומבי, הוא חסן נסראללה מזכ"ל ארגון הטרור שאף איים מסי פעמים בחודשיים האחרונים במלחמה עם ישראל במידה ולא יושג הסכם עם לבנון, וזאת על מנת בין היתר להצדיק את קיומו ולחזק את דימוי האירגון בראשו הוא עומד כגורם לאומי אחראי ששם לעצמו למטרה להגן על מדינת לבנון וזכויותיה מול ישראל.
33. ארגון החיזבאללה לא רק פיזר איזמים, אלא אף מימש את איזמו ושלה 4 כטבמ"ים לעבר אסדת הגז כריש במהלך חודש 7/2022. עמדת חיזבאללה כפי שהצהיר עליה נסראללה היא לא לאפשר לישראל להפיק גז לפני שיושג הסכם עם לבנון.
34. בפועל נסראללה מנסה בכל כוחו להפעיל לחץ על ישראל ולהלך עליה אימים על מנת להביאה לחתום על הסכם שהשלכותיו ויתורים כלכליים וביטחוניים, וזאת לפני הבחירות בישראל ב-1 לנובמבר ועוד טרם פקיעת כהונתו של הנשיא מישל עאון שאמורה כאמור להסתיים ביום 31.10.2022.
35. ההיסטוריה בלבנון מלמדת כי סכסוכים פנימיים על רקע פוליטי עשויים להימשך שנים ולהתפתח למלחמת אזרחים. מכאן המרוץ בזמן להביא להסכם עם ישראל. כפי שצוין, נסראללה הוא שמנהל בפועל את לבנון מאחורי הקלעים. בנוסף, יש הטוענים, כי הוא מפקח באופן אישי על המו"מ המתנהל עם ישראל.

36. במצב דברים זה של חוסר וודאות והעדר יציבות שלטונית, ככל שיושג הסכם, עשויה לעלות טענה כי ממשלת לבנון הנוכחית הייתה ממשלת מעבר ולכן ההסכם אינו תקף.
37. יצוין, כי בשנת 1983 נחתם הסכם מדיני בטחוני בין לבנון וישראל שאושרר ע"י הפרלמנט הלבנוני, שעניינו הסדרת יציאת ישראל מלבנון בעקבות מבצע שלי"ג. ההסכם לא יושם מעולם בשל חילוקי דעות של הפלגים בלבנון ועקב לחצים שהפעילה סוריה. כך נותרה לבנון מדינת אויב עד היום.
38. הסקירה שלעיל מבוססת על חו"ד של המומחה המזרחן ד"ר אדי כהן. נדמה כי לא ניתן להתעלם מהמסקנות המדאיגות בסיכום חוה"ד ובפרט באשר לעניין הגורם אתו לממשלת ישראל אצה הדרך לכרות הסכם בתקופת בחירות.

עותק חוה"ד מאת ד"ר אדי כהן מיום 2.10.2022 מצ"ב מסומנות נספח ד'.

הטיעון המשפטי

חוק יסוד: משאל עם

39. מטרת חוק יסוד: משאל עם שנחקק בשנת 2014 היתה לעגן בחקיקת יסוד את החובה לערוך משאל עם לצורך אישור הסכמים מדיניים או החלטות ממשלה חד צדדיות לפיהם לא יחולו עוד המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל על שטחים משטחי המדינה.
40. חוק היסוד מעגן ברמה החוקתית את המגמה להכיר במהלכים מדיניים בעלי משמעות רחבה כפעולות שאינן ראויות שיעשו ע"י הממשלה לבדה ללא תמיכת הכנסת והעם.
41. סעיף 1(א) לחוק בסעיף 1 (א) 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".**
42. החוק מוסיף וקובע בסעיף (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"**
43. למקרא הסעיף עולה כי הוא חל על הסכם מדיני שהממשלה מתכוונת לחתום ולאשרר, אשר עוסק בשטח בו חלים המשפט, המינהל והשיפוט של מדינת ישראל, ולפי ההסכם לא יחולו בו עוד.
44. עוד עפ"י הסעיף הסכם כזה מחייב אישור של 80 ח"כ או לחילופין רוב של 61 ח"כ ולאחר מכן אישור במשאל עם. כלור, הממשלה איננה רשאית לפעול ולחתום על הסכמים בינלאומיים או לקבל החלטות באופן בלעדי. סמכות זו הופקעה ממנה ומצויה בידי הריבון עפ"י ההליך שנקבע בחוק.
45. יש לשער שתעלה טענה כי ההליך הקבוע בחוק היסוד אינו חל על פעולתה של הממשלה. בכך למעשה היא תבקש לקדם את המהלך המדיני ומדיניותה באין מפריע, לחמוק מביקורת ולהשתחרר מהכבלים וההגבלות שנקבעו בחוק ע"י המחוקק.
46. הטענה בדבר תחולתו של חוק היסוד עניינה לכוונה להעברת טריטוריות ללבנון מתוך אותם שטחים שחל בהם המשפט, השיפוט והמינהל הנתשבים משפטית חלק משטח מדינת ישראל (הן עפ"י אמנת

הים הבינילי והן עפ"י חוק השטחים התת - ימיים, התשי"ג -1953 ודברי ההסבר לו). אלו הם שטח קרקעית הים במים הכלכליים וכן במדף היבשתי (בהתאם לעקרונות אמנת המדף היבשתי -1958 הקובעת כי למדינת תוף זכויות ריבוניות במדף היבשתי), שטחים שעד כה ישראל קבעה, הצהירה, התייחסה אליהם כחלק משטחה ואף נהגה כך בפועל. על שטחים אלו החילה ישראל ריבונות מלאה כפי שנהגו מדינות אחרות (מדינות דרום אמריקה, הודו, פקיסטן ועוד) שראו במדף היבשתי חלק אינטגרלי מהטריטוריה שלהן, המשכה של הקרקע ושל הריבונות החלה עליה.

47. נדמה כי בנסיבות אלו מקל וחומר, יש מקום חשוב מאוד לבחינה וביקורת על פעולות הממשלה אפרוריי, על מנת למנוע הימנה לנקוט בפעולות שאינן בסמכותה טרם בירור משפטי ושיפוטי באשר לתחולת חוק היסוד. ההסתרה המכוונת וקבלת החלטות במחשכים ע"י הממשלה אך מחזקים את הצורך לפעול כאמור וביתר שאת.

חוו"ד היועצת המשפטית לממשלה

48. ביום 18.9.22 פורסם ב"ישראל היום" מפי מקורת המקורבים למשא ומתן כי בצוות המנהל את השיחות על הגבול הימי עם לבנון נבחנת האפשרות להביא את ההסכם לאישור סודי של הקבינט, בטרם יוצג לציבור.

49. ביום 21.9.22 אישר גורם מדיני בכיר את הידיעה שפורסמה בעיתון "ישראל היום" והוסיף כי ההסכם לא יוצג לציבור בטרם ייחתם עם לבנון ויאושר בקבינט. לדברי הגורם המדיני הבכיר הציגה המשיבה 4 בישיבת הקבינט שעסקה בנושא, חוות דעת לפיה אין צורך להניח את ההסכם על שולחן הכנסת כמקובל בעת חתימה על אמנות בינלאומיות, והודיעה כי ההסכם פטור מאישור במשאל עם.

50. הגורם המדיני הבכיר הוסיף כי המשיבה 4 לא פרסמה חוות דעת כתובה בנושא, אך חיוותה את דעתה בדיון בקבינט ובדיון שקיימו גורמי בטחון עם המשיב 1.

51. ביום 30.9.2022 התראיין המשיב 1 לעיתון "מקור ראשון". כאשר המראיין ציין, כי קיימת טענה שהמהלך מול לבנון הוא "מהלך שקובע גבול, ולכן הוא גם צריך לעבור במשאל עם", הוא השיב כדלקמן: "זו טענה מוזרה. הייתי ממובילי החוק, הוא עסק בירושלים וברמת הגולן, זו היתה מטרת החוק, לוודא שלא יחזירו אותן בלי משאל עם. הטענה שזה חל גם בגבול הימי, שהוא בעצם גבול כלכלי שלא קשור לביטחון ישראל, לריבונות ישראל – לא מחזיקה מים מבחינה משפטית. אני לא משפטן הלכתי ליועצת המשפטית לממשלה ולצוות שלה. הם חזרו אלינו ואמרו שעמדת המדינה, אם תוגש עתירה, תהיה שאין שום קשר". הדברים מובאים כלשונם מפי אומרם – המשיב 1.

52. יוצא איפוא, כי חוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה מעניקה לקבינט הביטחוני - מדיני סמכות למסור חלק משטחה של מדינת ישראל, ללא אישור הכנסת, כמקובל, ללא הנתח על שולחן הכנסת וללא קיום הוראות חוק יסוד: משאל עם.

53. חשוב לציין, כי בהצעת חוק יסוד: משאל עם נכתב בדברי ההסבר כי "מטרתו של חוק יסוד: משאל עם המוצע... לעגן בחוק יסוד את החובה לערוך משאל עם צורך אישור הסכמים מדיניים או החלטות ממשלה חד צדדיות שלפיהם לא יחולו עוד המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל על שטחים משטחי המדינה". ברור איפוא, שמחוקק חוק היסוד רצה למנוע בדיוק את המצב הנוכחי בו הממשלה מתכוונת להעביר ריבונות על שטח השייך עפ"י הדין הישראלי למדינת ישראל, באופן חד צדדי.

54. מהאמור לעיל, עולה כי חוות הדעת המשפטית המדוברת היא חו"ד עקרונית, רוחבית, ובעלת השלכות רחב משמעותיות וחובה להציגה כחו"ד כתובה בפני הציבור כדי שניתן יהיה להעמידה לביקורת שיפוטית עוד בטרם תחתום מדינת ישראל על הסכם בלתי הפיך עם לבנון.
55. יוזכר, כי ב-22.6.2021 פרסם היועץ המשפטי לממשלה דאז, ד"ר אביחי מנדלבלט "אמות מידה לפרסום יזום של חוות דעת משפטית". במסמך נקבע כי התכלית העומדת בבסיס רעיון הפרסום היזום הינה "קידום השקיפות אשר בה פועלות הרשויות הציבוריות והגברת הנגישות של הציבור למידע בעל חשיבות ציבורית".
56. אין חולק שלחוות דעת שניתנה בעל פה ושלא פורסמה לציבור, יש חשיבות ציבורית גדולה. עוד נכתב במסמך אמות המידה של היועץ לשעבר מנדלבלט, כי פרסום המידע המדובר "מגביר את אמון הציבור במערכת השלטונית, מאפשר לציבור להיות מעורב באופן אפקטיבי בתהליכי קבלת ההחלטות של השלטון ולקיים בקרה, ביקורת ופיקוח על התנהלותן של רשויות ציבוריות באופן מיטבי ושוטף".
57. יוצא מכך, שאי פרסום חוות דעת המשיבה 4 מונעת מהציבור לקיים בקרה, ביקורת ופיקוח על התנהלות הרשויות, פוגעת באפשרות לנהל דיון ציבורי על ההחלטה השנויה במחלוקת המדוברת, ואין חולק כי היא פוגעת באמון הציבור במערכת השלטונית – באשר ביקורת ודיון ציבורי הם נשמת אפה של הדמוקרטיה.
58. אמות המידה שנקבעו במסמך לפרסום חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה הדגישו כי ככל שחוות דעת ניתנה מטעם גורם בכיר יותר "כך יגבר העניין הציבורי המצדיק את פרסומו", קל וחומר כאשר מדובר בחוות דעת בעלת "אופי מנחה ואופרטיבי".
59. בהתאם, החל מ-17 בינואר 2022, הוקם מאגר בו מפורסמות "חוות דעת משפטיות עקרוניות או רוחביות מטעם היועצת המשפטית לממשלה, משנים שלה ומחלקות ייעוץ וחקיקה". מכאן, שחוות הדעת שניתנה ע"י המשיבה 4 בדיון בקבינט ובדיון שקיימו גורמי הביטחון עם המשיב 1, מחייבת בפרסום יזום.
60. ביטוי לעמדת ביהמ"ש ביחס לחוות הדעת המשפטיות הניתנות ע"י מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים נמצא בע"מ 6329/20 זומר נ' הממונה על חופש המידע במשרד המשפטים מיום 6.7.2022 לפיו:
- "מן הבחינה הציבורית לפרסומן של חוות הדעת האמורות עשויה להיות לעיתים חשיבות גדולה, במיוחד כאשר הן מרכזיות בעבודתן של רשויות המינהל, עוסקות בסוגיות עקרוניות ובעלות השלכות רחב משמעותיות".
61. מכאן ניתן להסיק שאם כך הדבר ביחס לחוות דעת מחלקת ייעוץ וחקיקה, קל וחומר ביחס לחוות דעתה של המשיבה 4 כאשר עסקינן בחוות דעת שמכשירה את עקיפת הוראותיו של חוק יסוד: משאל עם ועוסקת בסוגיה בעלת השלכות רחב משמעותיות ביותר.
62. מניעת היכולת להעביר ביקורת על חוות דעתה של היועצת המשפטית והסתרתה מעיני הציבור, הינה פגיעה חמורה בדמוקרטיה, פותחת פתח לביצוע מחטפים כפי שמתקבל הרושם שנעשה במקרה זכאן, ואין לאפשר אותה בשום צורה או אופן. מדובר בפגיעה חמורה בזכות הציבור לדעת, פגיעה המתעצמת על רקע תקופת הבחירות.
63. לא יעלה על הדעת כי מחד קובעת המשיבה 4 שניתן לחתום ולאשר את ההסכם מבלי להביאו להצבעה בכנסת כחוראות חוק יסוד: משאל עם, ומאידך היא איננה מציגה את חו"ד בטרם יחתם ההסכם. בכך היא כובלת את ידי הציבור מלעתור כנגדה ומותירה פתח לביצוע מחטף.

64. הימנעות המשיבה 4 מלפרסם את חוות הדעת אינה סבירה באופן קיצוני ואף עולה כדי פעולה בחוסר סמכות.

הסכמים מדיניים בתקופת ממשלת מעבר

65. ממשלת ישראל המבקשת לשנות את הגבול הימי הינה ממשלת מעבר, אשר סמכויותיה הוגבלו עד כדי שלא ניתן לממשלת מעבר קודמת להקים ועדת איתור למינוי פרקליט מדינה קבוע או למנות מנכ"ל משרד ממשלתי, למרות שהמשרה האחרונה היתה משרת אמון והשר שהיה מתמנה לאחר הבחירות היה זכאי להחליף אותו.

66. אף שאין ספק שהממשלה מוסמכת לפעול ככל ממשלה – נקבע ע"י ביהמ"ש הנכבד בשורה ארוכה של פסקי דין כי עליה לפעול בריסון ולהימנע מכבילת הממשלות הבאות. כך בבג"צ 3123/99 הלמן נ' השר לביטחון פנים. בימ"ש נכבד זה הוציא צו ביניים לעצירת פעולה אלמנטרית של סגירת האוריינט האוט עד לאחר הבחירות בממשלה שכיחנה לאחר שהכנסת חוקקה חוק לפיזור.

67. בבג"צ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה קבע בימ"ש נכבד זה כי ניהול משא ומתן בזמן ממשלת מעבר אינו חורג ממיתחם הסבירות, אולם ביסס החלטה זו, בין היתר על הצהרתו של היועץ המשפטי לממשלה דאז, לפיה "אם ייחתם הסכם כלשהו בין נציגי הממשלה היוצאת לבין נציגי הרשות הפלסטינית, ייקבע בהסכם עצמו, כי תנאי לתוקפו של ההסכם במישור הבינלאומי הוא שההסכם יקבל את האישורים הנדרשים עפ"י הדין הפנימי, ובכלל זה שהוא יאושר ע"י הממשלה וע"י הכנסת".

68. עוד נפסק כי: "מתחם הסבירות של ראש ממשלה שהתפטר וחברי ממשלתו, צר ממתחם הסבירות של ראש ממשלה וממשלה המכהנים כרגיל". כיום אנו מצויים בסיטואציה בה הכנסת פזרה את עצמה וכ- 3 שבועות לפני בחירות, כך שעפ"י הפסיקה "מתחם הסבירות" צר עוד יותר, שכן **הממשלה החדשה שתקום עשויה להיות מושבעת ממש מעבר לפינה בעתיד הקרוב הנראה לעין**. משכך, אין איפוא כל הצדקה לכבול את הממשלה החדשה בעסקת גבולות בלתי הפיכה בעליל אשר הציבור לא הסכים לה - לא באופן ישיר ע"י מישאל עם, ולא באופן עקיף באמצעות נציגיו המוסמכים - נבחר הציבור.

69. בבג"צ 9202 לבנת נ' ראש הממשלה נקבע, כי בנסיבות של ממשלה יוצאת, עליה לנהוג בריסון בקבלת החלטות שייכבלו ממשלה עתידית, בשים לב לכך ש"אף לעצם ניהול מו"מ יכולה להיות חשיבות בלתי מבוטלת", אפילו כשתוצאותיו עוד כפופות להליך בכנסת.

70. בהקשר זה יוזכר גם פסק דינו של בית משפט נכבד זה בג"צ 5403/22 לביא נ' ראש הממשלה שעניינו מינויים בתקופת בחירות שניתן לפני מסי ימים, בו שב ביהמ"ש על העקרונות שנקבעו בפסיקה באשר למותר והאסור בתקופת בחירות בכלל.

71. יצוין, כי הממשלה הנוכחית שהינה כאמור ממשלת מעבר העומדת לסיים את כהונתה בעוד כשלושה שבועות, לוקה במה שהוגדר לא אחת ע"י ביהמ"ש העליון "כגירעון דמוקרטי" באשר היא איננה נהנית עוד מתמיכתה של הכנסת בפעולותיה, אלא נעה על "אדי המעבר" עד לקיומן של הבחירות והקמת ממשלה חדשה שתקבל את אמון הכנסת כדבעי.

72. חרף כל הנ"ל והדין הברור – נדמה כי ממשלת המעבר הנוכחית מתכוונת ועומדת ממש רגע לפני חתימת הסכם מדיני ללא האישורים הנדרשים עפ"י הדין הפנימי וללא אישור הכנסת, וזאת בהתאם לחו"ד "עלומה" של היועצת המשפטית לממשלה שהציבור לא ראה אותה ואינו יודע על אילו אדנים משפטיים היא נשענת.

73. ברור כי מהלך רב השלכות כמו ההסכם המדובר, חרג חריגה רבתי מהגבולות שהותוו בפסיקה באשר להתנהלות ממשלה בתקופת בחירות.
74. מדיניות התעתועים, ההסתרה והמחשכים בה נוקטת ממשלת המעבר הנמשכת זה שבועות ארוכים מותירה את הציבור בחוסר וודאות מגשש באפילה. היא אינה מתיישבת עם עקרונות הליבה הדמוקרטיים עליהם מושתתת מדינת ישראל, בהם חופש העיתונות זכות הציבור לדעת ופומביות החלטות הממשלה לציבור.
75. לא יעלה על הדעת כי שיקולים זרים שעניינם הרצון למנוע ביקורת ודיון ציבורי שאינו נוח למקבלי ההחלטות יביאו לביצוע מחטף תוך התעלמות מהוראות החוק בסוגיה שהינה כל כך קריטית לביטחונה וחוסנה הכלכלי של מדינת ישראל.

סיכום

76. הנה הונחה על שולחנו של בית משפט נכבד זה עתירה חשובה מאין כמותה שעניינה תחולתו של חוק יסוד: משאל עם על פעולת הממשלה וההסכם עם ממשלת לבנון במסגרתו מסתמן ויתור על שטח משטחה של מדינת ישראל, מבלי שיקוים ההליך החוקי בהתאם להוראות חוק היסוד.
77. עפ"י קביעת המחוקק שטחה של מדינת ישראל שעליו יחולו המשפט, השיפוט והמינהל הישראליים, כולל את קרקעית הים ותת הקרקע בשטח המדף היבשתי של ישראל כאמור בחוק השטחים התת ימיים משנת 1953 ומדברי ההסבר לו, מפקודת שטח השיפוט והסמכויות משנת תש"ח וכן מאמנות הים הבינ"ל ובכלל זה אמנת המדף היבשתי משנת 1958.
78. בשנת 2011 נקבע בהחלטת ממשלה 3452 גבול שטח המדף היבשתי. הודעה בהתאמה על גבול שטח המים הכלכליים הועברה לאו"ם. הכרזה על מים כלכליים אפשרית רק על גבי מדף יבשתי של המדינה המכריזה. עפ"י הדין הישראלי דינו של שטח זה אף אם הוא במחלוקת, כדין שטח ישראל כמו גם באשר לשטח המים הטריטוריאליים.
79. הסכם מדיני בו ויתור על שטחים אלו והפסקת תחולת המשפט, המינהל, והשיפוט עליהם, מחייב הסכמה של רוב חברי כנסת (61) ומשאל עם. לחילופין, רוב מיוחד של 80 ח"כים. משכך, ברי כי הממשלה מנועה מלחתום או לאשרר הסכם כזה שלא עפ"י הוראות חוק יסוד: משאל עם.
80. המדובר בהסכם לו השלכות הרות גורל הן בטווח המיידי והן לעתיד, על ממשלות ישראל ומדינת ישראל, על כלכלתה- בשל הויתור המסתמן על חלקה בשדה הגז הגדול קאנה, שדה בו כבר העניקה ישראל רישיונות לחיפוש גז לחברות זרות בחלק המצוי בתחומה.
81. מבחינת הגבולות הימיים יש בהסכם שינוי וקביעת גבול חדש, המשליכים על תחום המים הכלכליים והמדף היבשתי ונראה שמדובר גם בשינוי המים הטריטוריאליים של ישראל.
82. מבחינה ביטחונית מדובר בהסכם עם מדינת אויב, המצויה בפועל תחת שליטתו הצבאית של ארגון הטרור חיזבאללה ונדמה כי היטיב לתאר את מצבה הפוליטי- מדיני ד"ר אדי כהן, מזרחן מומחה לענייני לבנון, בחוות הדעת המצורפת לעתירה זו ושאינה מותירה ספק כי מי שפועל ועומד מאחורי ההסכם בלבנון הינו ארגון הטרור חיזבאללה המאיים שאצה לו הדרך להוביל להסכם מהר ככל הניתן על רקע המצב הפוליטי בלבנון ובישראל והשינויים העשויים להתרחש בהקשר זה.
83. עוד יוזכר, כי אנו מצויים בתקופת בחירות וכי ממשלת ישראל המבקשת לשנות את הגבול הימי ולוותר על שטחים הינה ממשלת מעבר, אשר סמכויותיה הוגבלו ובימ"ש נכבד זה בשורה של פסקי דין בהם

נקבע כי עליה לפעול בריסון ולהימנע מכבילת הממשלות הבאות כך בעניין וייס בבג"צ 5167/00, עניין הלמן בבג"צ 3123/99 הלמן ובעוד שורה של פסקי דין.

84. נראה כי המשיבים 1-4 רואים עצמם משוחררים מכל חובה לפעול בהתאם לחוק ומעל לכל מהחובה לקיים את זו הקבועה בחוק יסוד: משאל עם, מהחובה להביא את ההסכם הבינלאומי לאישור הכנסת או לפחות להניחו על שולחנה, כך גם מהחובה לנהוג באיפוק ובריסון בתקופת בחירות כשמדובר בממשלת מעבר שאין עליה ביקורת אפקטיבית של הכנסת.

85. המשיב 1 הודיע ברבים כי הוא אינו מתכוון לאשר את ההסכם בהתאם להליך הקבוע בחוק יסוד: משאל עם; הוא אף הודיע כי המשיבה 4 תומכת בעמדה בלתי חוקית זו, וכי ההסכם יובא לאישור בתוך זמן קצר מאוד. למשיבים אצה הדרך להביא את ההסכם לאישור ותתימה לפני הבחירות.

86. המשיבים אינם מוסמכים לחתום על כל הסכם או התחייבות המבטלים את תחולת המשפט והשיפוט הישראליים במים הטריטוריאליים ובשטחי קרקע הים במדף היבשתי, אלא אם קוימו הוראות חוק יסוד: משאל עם. יש למנוע מהמשיבים לבצע מחטף המרוקן מתוכן את חוק היסוד והופכו לאות מתה, כך גם את ניסיונם לסכל את האפשרות להעמיד לביקורת שיפוטית את סמכותם וחוקיות המהלך.

87. תצהירו של העותר 1 מר אורי עבדי מצ"ב לאימות העובדות.

88. אשר על כן מתבקש ביהמ"ש הנכבד כדלקמן:

- להוציא מלפניו צו על תנאי כמבוקש ברישא לעתירה, לזמן את המשיבים ולעשות את הצו למוחלט.
- לקבוע דיון דחוף בעתירה בטרם ינקטו מהלכים נוספים שאינם במסגרת סמכותם של המשיבים אשר מחיר החזרה מהם, אם ניתן יהא בכלל, יהיה גבוה מאוד.
- לפסוק לעותרים הוצאותיהם ושכ"ט עו"ד.



זחבה גורן, עו"ד

ב"כ העותרים

תצהיר

אני הח"מ אורי עבדי הנושא ת.ז. 057532301, לאחר שהוזהרתי כי עלי להצהיר את האמת את האמת בלבד, שאם לא כן אחיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, מצהיר בזאת בכתב, כדלקמן:

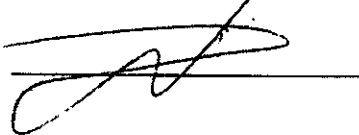
1. הנני עושה תצהירי זה בתמיכה לעתירה המוגשת לבג"צ.
2. העובדות המפורטות בעתירה נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.
3. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.


אורי עבדי

אישור

הנני מאשרת בזה כי ביום 3/10/22 הופיע בפני, לריגו אור עו"ד, מר אורי עבדי לאחר שהוסבר לו האמור ולאחר שהוזהרתי כי עליו להצהיר את האמת בלבד כי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפני.


זהבה נורי, עו"ד
מאכה זרחי עו"ד



רשימת נספחים

נספח א' ----- העתק פניית העותרים למשיבים מיום 22.9.2022

נספח ב' ----- העתק תשובת המשיבים מיום 28.9.2022

נספח ג' ----- החלטה מס' 3452 של הממשלה ה-32 מיום 10.7.2022

נספח ד' ----- העתק חו"ד של ד"ר אדי כהן מיום 2.10.2022

נספח א':

**העתק מכתבם הבהול של העותרים אל המשיבים
מיום 22.9.22**

Zehava Gur, Adv.

זהבה גור, עורכת דין

Yehuda Gur, Adv. & Real Estate Appraiser

יהודה גור, עורך דין ושמאי מקרקעין

4, Hasahkanim St., Tel-Aviv Israel 6930061 רח' השחקנים 4, תל - אביב, 6930061

Tel: 972-3-6127353 פקס: 972-3-6136084

E-MAIL: Gzehava@gmail.com

22.9.2022

בהול

לכבוד:

1. ראש הממשלה, ח"כ יאיר לפיד
2. ראש הממשלה החלופי, ח"כ נפתלי בנט
3. עו"ד גלי בהרב מיארה, יועצת משפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: הגבול הימי עם לבנון - דרישה להחלת חוק יסוד: משאל עם על העברת שטחים במסגרת הסכם עם לבנון

מרשיי מר אמיר אברמסון ו-40 אח' מילאו ידי לפנות אליכם בדברים כדלקמן:

1. עפ"י הפרסומים הרבים בכלי התקשורת, ישראל ולבנון עומדות בזמן הקרוב מאוד לחתום על הסכם בעניין קידוחי הגז הטבעי בגבולות המדף היבשתי והמים הכלכליים של ישראל, תוך מגמה מואצת לסיים את העניין "עוד אמצע ספטמבר" כדרישת מנהיג חיזבאללה.
2. פרטי ההסכם ו/או כל מידע באשר למו"מ שהתנהל ו/או ממשיך להתנהל (ככל שעדיין מתנהל), לא פורסמו לציבור הלוט בערפל. יחד עם זאת, כדי למנוע תקלה חוקתית, הרינו להזכירכם ולהתריע על חובתכם הקבועה בחוק יסוד משאל עם בנוגע לכל הסכם בינ"ל שיש בו משום שינוי טריטוריאלי בשטחים עליהם חל השיפוט והמינהל הישראלי.
3. למקרא סעיף 1.1 (א) לחוק יסוד: משאל עם, עולה כי הסעיף חל על הסכם מדיני שהממשלה מתכוונת לחתום או לאשרר, על שטח שהמשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל חלים עליהם, ובמסגרת ההסכם לא יחולו בו עוד. אישור הסכם כזה מחייב אישור ברוב של 80 חברי כנסת, או לחילופין, אישור של רוב חברי כנסת (61) ולאחר מכן אישור במשאל עם.
4. השטח נשוא ההסכם אכן מצוי מחוץ למים הטריטוריאליים של ישראל. אלא שחלה עליו תחולת "המשפט השיפוט והמינהל" של מדינת ישראל. השטח נכלל בתוך המים הכלכליים של ישראל. ככל הידוע, טענה זו היתה אחד מסלעי המחלוקת בין ישראל ללבנון.
5. משכך, ברי כי השטח שכאמור נכלל במים הכלכליים של ישראל כפוף לחוקי מדינת ישראל וחלים עליו בין היתר "חוק השטחים התת ימיים", התשי"ג-1953 לפיו: שטח מדינת ישראל יכול אף לקרקע הים של השטחים התת ימיים הסמוכים לחופי ישראל והם מחוץ למים הטריטוריאליים, עד היכן שעומק המים שמעליהם מאפשר את ניצול אוצרות הטבע שבשטחים אלה.
6. זאת ועוד, החוק האמור משקף את הקבוע באמנות בינלאומיות ("אמנת הים") הקובעות כי למדינת החוף זכויות ריבוניות ומשפטיות בשטח המים הכלכליים בכפוף למתן חופש מעבר לכלי שיט וטייס. מכאן, בהתאם לאמנה כאמור יש למדינת ישראל זכויות ריבוניות וזכויות שיפוט,

ואין ספק שהיא מחילה אותן במים הכלכליים. במצב דברים זה ברור כי חוק משאל עם חל ואין בידכם כל דרך אלא להניח את ההסכם המתגבש על שולחן הכנסת כאמור בחוק יסוד: משאל עם.


7. למעלה מן הצורך יודגש, כי שטח המים הכלכליים של מדינת ישראל נקבע בהחלטה 3452 מיום 10.7.2011 במסגרתה הכריזה הממשלה על קו תחום הזכויות הכלכליות של ישראל בהתאם לדיני הים הבינלאומיים. הגבול נקבע בהתאם לחו"ד מקצועיות שקדמו להחלטת הממשלה. הודעה על ההחלטה נמסרה לאו"ם.

8. הנה כי כן, אין מנוס מהמסקנה לפיה יש תחולה ל"משפט, השיפור והמינהל" של מדינת ישראל באיזורים המדוברים, ועליכם לקיים את חובתכם בהתאם להוראת הדין ובפרט משמדובר בחוק יסוד שעליכם להיזהר ולהישמר שבעתיים. עוד לעניין זה הינכם מופנים לפסה"ד בבג"צ 7189/17 החברה להגנת הטבע נ' הממונה על ענייני הנפט (3.7.2018).

9. לאור כל האמור ממשלת ישראל מנועה מלחתום או לאשרר כל הסכם או התחייבות שיש בהם משום ויתור על שטח קרקעית הים ותת - הקרקע הנכללים בתוך המדף היבשתי שלה, שלא בהתאם להוראות סעיף 1(א) לחוק היסוד. כמו גם לנסות ולפעול ב"דרכים עוקפות" על מנת לחמוק מלהניח את ההסכם על שולחן הכנסת כפי שמסתמן.

10. אין באמור בפנייתנו כדי לגרוע מכל טענה ואו זכות ואו תביעה העומדות למרשיי עפ"י דין.

11. נוכח דחיפות העניין הינכם מתבקשים לחשיב לפנייתנו ללא כל דיחוי ולא יאוחר מיום 28.9.2022 שעה 15:00 על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדינו לרבות המשפטיים.


מזכרת
זהבה גור, עו"ד

נספח ב':

תשובת המשיבים לפניית העותרים מיום

28.9.2022

לשכת היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ג' תשרי תשפ"ג
28 ספטמבר 2022

מס' מסמך: 004-99-2022-013784
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד
עו"ד זתבה גור
Gzehava@gmail.com : באמצעות דוא"ל

שלום רב,

הנדון: הגבול הימי עם לבנון - דרישה להחלת חוק יסוד משאל עם על העברת שטחים במסגרת הסכם עם לבנון

סמך: מכתבך מיום 22 ספטמבר 2022

הריני לאשר בזאת כי מכתבך שבנדון התקבל בלשכתנו ביום 22/09/2022.

לאחר עיון בפנייתך היא הועברה לטיפול של עו"ד גיל-עד נועם - המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי), המחלקה למשפט בין-לאומי.

לבירור ניתן לפנות לטלפון: 073-3928752.

למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור משום חיווי דעה או נקיטת עמדה באשר לפנייה, לגופה.

בכבוד רב,

אוריאל שם טוב - מיכאלי
ראש לשכת היועצת המשפטית לממשלה

העתק (בצירוף הפניה): גילעד נועם- המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי), המחלקה למשפט בין-לאומי;

נספח ג':

החלטה מס' 3452 של הממשלה ה- 32

מיום 10.7.2011

החלטות ממשלה

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

מחליטים:

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

נקודה	קו רחב	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 חודעה 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 ד':

חו"ד מאת ד"ר אדי כהן מיום 2.10.2022

חוות דעת

אני די"ר אדי כהן, יליד לבנון, ת.ז. 314341850 נתבקשתי על-ידי עו"ד זהבה גור לחוות את דעתי המקצועית על ההסכם בין לבנון וישראל בנושא גבולות איזורי המים הכלכליים על רקע המצב הפוליטי הרעוע בלבנון ובהעדר הסכמה רחבה לבנונית על מינוי ראש ממשלה מוסכם על כל הצדדים בלבנון וזאת לאור העובדה שארגון הטרור חיזבאללה שולט על המדינה ועל כל החלטה של הפוליטיקאים.

חוות דעת זו ניתנת על-ידי במקום עדות בבית משפט, לשם הגשתה כראייה בבית משפט והריני מצהיר בזאת, כי ידוע לי היטב שלעניין הוראות החוק הפלילי בדבר עדות שקר בשבועה בבית המשפט, דין חוות דעתי זו, כשהיא חתומה על-ידי, כדין עדות בשבועה שנתתי בבית משפט.

אני מצהיר בזאת כי אין לי שום עניין אישי בתוצאות ההליכים המשפטיים, במסגרתם מוגשת חוות דעת זו. חוות הדעת הנה אובייקטיבית והוכנה בהתאם לסטנדרטים המדעיים-הביקורתיים הנהוגים באקדמיה.

השכלה:

כיום עמית מחקר במרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים:

[/https://besacenter.org/author/dr-edy-cohen](https://besacenter.org/author/dr-edy-cohen)

2012–2016 : דוקטור בהיסטוריה של המזרח-התיכון מטעם אוניברסיטת בר אילן.
נושא עבודת הדוקטורט: "לבנון בתקופת כהונתו של הנשיא אמין ג'מיל, 1982–1988" בהנחיית פרופ' אליעזר טאובר.

2006–2002 : תואר שני בהיסטוריה של המזרח-התיכון מטעם אוניברסיטת בר אילן.
נושא התזה: "עלייתו ונפילתו של מישל עון, לבנון 1988–1990" בהנחיית פרופ' אליעזר טאובר.

1999–1996 : תואר ראשון במדעי המדינה, אוניברסיטת בר-אילן.

להלן חוות דעתי

כיום מכהנת בלבנון ממשלת מעבר בראשות ראש ממשלה זמני - נגיב מיקאטי. בעוד כשלושה שבועות צפויה לבנון להימצא בואקום פוליטי בעקבות סיום הקדנציה של הנשיא מישל עאון ב-31 לאוקטובר 2022, אלא אם כן ייבחר נשיא חדש קודם לכן.¹

¹ <https://www.ynet.co.il/news/article/hi6jwwhco>

לבנון קיימת על הנייר כמדינה, אך בפועל היא מצויה במס' משברים אשר מאיימים על קיומה החשובים מביניהם: משבר כלכלי חריף אשר מוטט את מערכת הבנקאות והביא לקריסתה, וכן משבר משילות בעקבות התעצמות והשתלטות ארגון הטרור חיזבאללה על המערכת הפוליטית והצבאית.²

אציין, כי באוקטובר 2020 התחיל המו"מ בין ישראל ללבנון במטרה לקבוע את תוואי הגבול הימי על רקע הימצאות מאגרי גז בים בשנת 2011. המו"מ התקיים בראש הנקרה וכלל מפגשים בין קצינים ישראלים ולבנונים בתיווך אמריקני ובנוכחות קציני UN.³

עד כה היו כ-9 סבבים של מפגשים בין קצינים ישראלים ולבנונים. קיים איפול מלא מהצד הישראלי. הידיעות והדיווחים על המפגשים האלו מתפרסמים באתר צבא לבנון בלבד. דובר צה"ל, משרד הביטחון או כל מוסד ישראלי אחר אינו מתייחס ו/או אינו מפרסם מידע על המפגשים. הציבור הישראלי לרבות כותב חוות דעת זו ניזון בעיקר מהתקשורת הלבנונית וכן מזו של ארגון הטרור חיזבאללה.

מעטים מאוד הפוליטיקאים הלבנונים שמתייחסים למו"מ, אולם מי שמרבה להתייחס לנושא בפומבי, הוא חסן נסראללה מוכ"ל ארגון הטרור שאף איים מס' פעמים בחודשיים האחרונים במלחמה עם ישראל במידה ולא יושג הסכם עם לבנון, וזאת על מנת בין היתר להצדיק את קיומו ולחזק את דימוי האירגון בראשו הוא עומד כגורם לאומי אחראי ששם לעצמו למטרה להגן על מדינת לבנון וזכויותיה מול ישראל.⁴

ארגון החיזבאללה לא רק פיזר איומים, אלא אף מימש את איומיו ושלח 4 כטבמ"ים לעבר אסדת הגז כריש במהלך חודש 5.7/2022. עמדת חיזבאללה כפי

² <https://www.israelhayom.co.il/news/world-news/middle-east/article/9714118>

³ <https://jcpa.org.il/article/%D7%94%D7%9E%D7%95%D7%9E-%D7%A2%D7%9C-%D7%94%D7%92%D7%91%D7%95%D7%9C-%D7%94%D7%99%D7%9E%D7%99-%D7%91%D7%99%D7%9F-%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-%D7%95%D7%9C%D7%91%D7%A0%D7%95%D7%9F-%D7%94%D7%99/>

⁴ <https://www.kan.org.il/item/?itemid=132264>

⁵ <https://www.ynet.co.il/news/article/h1s6zga95>

שהצהיר עליה נסראללה היא: לא לאפשר לישראל להפיק גז לפני שיושג הסכם עם לבנון. להלן הצהרתו של נסראללה מתאריך 17/9/2022.

<https://www.youtube.com/watch?v=3pkox-PuWGE>

בפועל נסראללה מנסה בכל כוחו להפעיל לחץ ולהלך אימים על ישראל על מנת להביאה לחתום על הסכם שהשלכותיו וויתורים כלכליים וביטחוניים שתעשה זו האחרונה לפני הבחירות ב-1 לנובמבר, כך גם לפני פקיעת הקדנציה של נשיא לבנון מישל עאון שאמורה להסתיים ב-31.10.22.

ההיסטוריה בלבנון מלמדת כי סכסוכים פנימיים על רקע פוליטי עשויים להימשך שנים ולהתפתח למלחמת אזרחים. מכאן, המרוץ בזמן להביא להסכם עם ישראל. כפי שצוין, נסראללה הוא שמנהל את לבנון מאחורי הקלעים. בנוסף, יש הטוענים, כי הוא מפקח באופן אישי על המו"מ המתנהל עם ישראל.

במצב דברים זה של חוסר וודאות והעדר יציבות שלטונית, ככל שיושג הסכם, עשויה לעלות טענה כי ממשלת לבנון הנוכחית הייתה ממשלת מעבר ולכן ההסכם אינו תקף.

להערכתני נסראללה מודע למצב הפוליטי בישראל ומבין כי כללי המשחק עשויים להשתנות לאחר הבחירות הצפויות בישראל ב-1.11.2022, משכך הוא לחץ ואיים על ישראל להגיע להסכם בטווח המידי.

ההסכם מול לבנון שלא כובד

פרט להסכם שביתת הנשק אשר נחתם ב-23 במרץ 1949 עם לבנון במסגרתו היו חילופי שבויים וצה"ל פינה כפרים שנכבשו על ידו בלבנון וצבא לבנון פינה את ראש הנקרה, אין שום הסכם רשמי תקף וחתום מכל סוג בין שתי המדינות.⁶

יחד עם זאת, ב-17 במאי 1983 נחתם הסכם מדיני ביטחוני דוגמת הסכם קמפ דייוויד (עם מצרים) בין לבנון וישראל על מנת להסדיר את יציאת ישראל מלבנון בעקבות מבצע שלי"ג. המו"מ דאז התנהל באמצעות תווך אמריקני בראש הנקרה.

הסיבוב ה-34 במו"מ בין ישראל ללבנון היווה את סופו של מו"מ קשה וסבוך שנמשך כחצי שנה. ביום 17 במאי 1983 נחתם הסכם בין שתי המדינות. הסכם שמעולם לא יושם.

ההסכם שכותרתו "הסכם בין ממשלת ישראל לממשלת הרפובליקה הלבנונית", אושר על-ידי המוסדות הלבנונים. למעשה ב-13 במאי התקיימה הפגישה האחרונה במסגרת המו"מ בין הצדדים, ב-14 במאי עודכנה ממשלת לבנון בתוכן ההסכם וב-

⁶ <https://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=13092>

16 למאי הוא הובא בפני הפרלמנט הלבנוני ואושר על ידי רוב של 80 חברי פרלמנט. כמו כן ההסכם אושר בכנסת ישראל.⁷

בעקבות חילוקי דעות של הפלגים בתוך לבנון וכן בעקבות לחצים שהפעילה סוריה על נשיא לבנון, סירב הנשיא אמין ג'ומייל ליישם את ההסכם, ובכך נשארה לבנון מדינת אויב עד עצם היום זה.

סיכום ומסקנות

לאור מצב הדברים, על מדינת ישראל להימנע מחתימה על כל הסכם עם לבנון בעת הזו, משום שכעת לבנון נמצאת בחוסר יציבות וודאות פוליטית, בין היתר על רקע החלפת השלטון ובחירתו של נשיא חדש. למעשה תקופת כהונתו של הנשיא מישל עאון מסתיימת ב-31 לאוקטובר 2022.

הניסיון הראשון לבחירת נשיא: ביום חמישי 29.9.2022 נעשה ניסיון לבחירת נשיא חדש אשר כשל. ניסיון זה של הפרלמנט הלבנוני (128 חברים) לא צלח רקע חילוקי דעות בין חברי הפרלמנט בבחירת נשיא מוסכם. אף מועמד לא זכה לקבל שני שלישי מהקולות הנדרשים עפ"י החוקה הלבנונית. חברי הפרלמנט (128 חברים) הם בדרך כלל שבוחרים את נשיא לבנון בהצבעה חשאית.⁸

בעקבות חילוקי דעות פנימיים וניסיון החיזבאללה לבחור נשיא וראש ממשלה אהודים עליו אשר לא ידרשו ממנו להתפרק מנשקו, בחירת נשיא או מינוי ראש ממשלה בלבנון הפכה למשימה קשה ביותר. מאז 4/2022 לא עלה בידי הנשיא עאון, למנות ראש ממשלה שיהיה מקובל על כל הפלגים הלבנוניים. הממשלה הקיימת הינה ממשלת מעבר שסמכויותיה מוגבלות.

על כן ולאור האמור לעיל, המצב הפוליטי הסבוך והשתלטותו של ארגון החיזבאללה על הפוליטיקה הלבנונית, אני לא ממליץ לחתום על שום הסכם עם לבנון טרם בחירתו של נשיא לבנוני חדש שיזכה בלגיטימציה מהעם הלבנוני כולו, אותו נשיא ימנע ואקום פוליטי וימנה בהקדם ראש ממשלה קבוע. בנוסף, ההסכם נשוא חו"ד יהיה חייב לקבל את אישורו של הפרלמנט הלבנוני ברוב קולות על מנת לזכות בלגיטימציה ביני"ל ופנים לבנונית, באופן שנעשה לגבי ההסכם שחתם ב-1983 לעיל.

⁷ <https://www.idf.il/media/5rqpgufx/1983-%D7%A0%D7%95%D7%A2%D7%9D-%D7%9E%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%A1-%D7%A0%D7%93%D7%91-%D7%9E%D7%99%D7%A0%D7%A7%D7%95%D7%91%D7%A1%D7%A7%D7%99-%D7%94%D7%94%D7%A1%D7%9B%D7%9D-%D7%91%D7%99%D7%9F-%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-%D7%9C%D7%9C%D7%91%D7%A0%D7%95%D7%9F.pdf>

⁸ <https://www.reuters.com/world/middle-east/no-winner-first-round-voting-new-lebanese-president-reuters-count-2022-09-29/>

2-10-2022
חומר אפי כוון
די"ר אדי כהן



מזכירות הממשלה

החלטה מספר 1897 של הממשלה מיום 12.10.2022.

1897. קידום הנחת ההסכם הימי בין ישראל לבין לבנון בכנסת

דברי פתיחה

(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.