

בית המשפט העליון  
בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק  
מועד חתימת המסמך: 8.8.2022

פורום קהלת (ע"ר) 580553915

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

בג"ץ

העותר

נגד

1. ראש הממשלה
  2. ראש הממשלה החלופי
  3. ממשלת ישראל
- כולם ע"י פרקליטות המדינה, רחוב צלאח א-דין 29, ירושלים
4. כנסת ישראל

המשיבים

ע"י היועצת המשפטית לכנסת

## עתירה למתן צו על תנאי

בית המשפט מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים לבא וליתן טעם – מדוע לא יקבע בית המשפט כי המשיבים מנועים מלחתום או לאשרר כל הסכם או התחייבות שיש בהם גריעה או ויתור על שטח קרקעית הים ותת-הקרקע באזור שישראל סבורה כי נכלל בתוך המדף היבשתי שלה אלא אם ינהגו כפי שמורה סעיף 1(א) לחוק יסוד: משאל עם.

## בקשה דחופה לצו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו המורה למשיבים 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, עד לדיון והכרעה בעתירה זנו, אלא אם ינהגו המשיבים כמצוות הוראות סעיף 1(א) לחוק יסוד: משאל עם.  
כן מבוקש לקבוע דיון דחוף בעתירה, כמוסבר בסופה.

### תמצית:

עתירה ובקשה זו עוסקות בכוונת ממשלת ישראל לחתום על הסכם היסטורי עם ממשלת לבנון על גבולות אזורי המים הכלכליים בין השתיים.  
זו הפעם הראשונה שבה הוראות חוק יסוד: משאל עם באות – לכאורה – לידי מימוש; והמשיבים מתעלמים מכפיפותם לחוק-יסוד זה.  
העתירה מוגשת בדחיפות לאור לוחות הזמנים הקצרים, כמתואר להלן.  
ביום ב' 1.8.2022 פורסם כי ממשלת ישראל מתכוונת לאשר הצעת פשרה חדשה ולפיה תסכים ישראל לדרישה הלבנונית להזזת הגבול הימי עד לנקודה 23, וכן להעביר ללבנון שטח נוסף בסמוך

למאגר כריש (בלוק 72). משמעות הדבר הוא ויתור על שטח קרקעית הים במים הכלכליים ובמדף היבשתי, שעד כה ישראל התייחסה אליו כשטחה, וייתכן שאף במים הטריטוריאליים.

**כפי שיבואר להלן, החלטה כזו 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.**

העותר פנה בדחיפות ביום 2.8.2022 למשיבים, וכן ליועצת המשפטית לממשלה, בדרישה לבחון האם אין מדובר במהלך המחייב את ההליך הקבוע בחוק היסוד.

**יתירה מכך**, מדובר בהחלטה בעלת השלכות ארוכות-טווח וכבדות-משקל, על גבולות הריבונות הישראלית בים ובכלל, ועל נכסים כלכליים בעלי ערך עצום והשפעה רבה על הקופה הציבורית והעתיד הכלכלי של ישראל, וכן על ביטחון ישראל ויחסי החוץ שלה. 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 שלם קובע את ההליך לקבלת החלטה – באמצעות תמיכה רחבה מאד בכנסת או במשאל עם.

משחלפו חמישה ימים ומכתביו למשיבים לא נענו מוגשת עתירה זו ובקשה לצו מניעה דחוף, כדי שלא יעמוד בפני מעשה עשוי וכדי למנוע תקלה חוקתית חמורה.

## **רקע תמציתי: גבול המים הכלכליים והמדף היבשתי של ישראל והמחלוקת עם לבנון**

1. **בתמצית שבתמצית**: 12 מייל ימיים מהחוף הם המים הטריטוריאליים של כל מדינה. משם ואילך, עד 200 מיילים ימיים, הם **המים הכלכליים הבלעדיים**. 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 אינה 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** משמעותו קרקעית הים בהמשך לחופה של כל מדינה, מעבר למים הטריטוריאליים ועד לאזור שבו עומק הים כבר אינו ניתן לניצול. למדינת החוף יש, לפי המשפט 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 הימי 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.

עוד קודם אמנת המדף היבשתי מ-1958 החל להתגבש מנהג שלפיו למדינות החוף זכויות ריבוניות ומשפטיות בשטחים תת-ימיים.

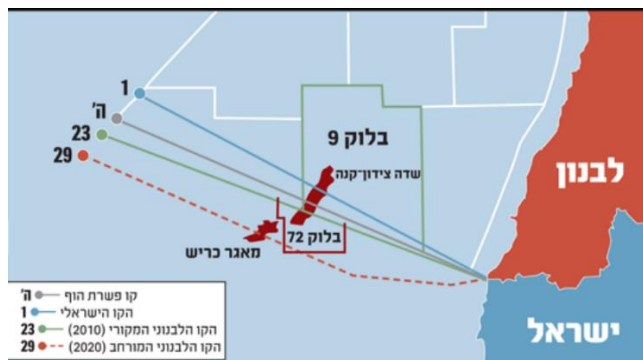
על רקע זה חוקקה מדינת ישראל, בדומה למדינות אחרות, את **חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953**. חוק זה נועד להכניס את שטחים התת-קרקעיים תחת ריבונות ישראלית על ידי הכללתם בשטח מדינת ישראל והכפפתם תחת החוק והמשפט הישראלי.

2. בשנת 2011 הכריזה ממשלת ישראל על גבול המים הכלכליים שלה בגזרת לבנון.<sup>1</sup> מטרת ההכרזה הייתה 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), על קו הגבול הימי שנקבע בין ישראל וקפריסין. הודעה על ההחלטה נמסרה לאו"ם.

בסמוך לאחר מכן הכריזה ממשלת לבנון כי לעמדתה קו הגבול הימי עם ישראל נמצא בנקודה דרומית-מערבית יותר, הנקראת "נקודה 23". לבנון טענה כי ישראל מבקשת להפקיע ממנה 860 קמ"ר. השטח שבמחלוקת כולל בתוכו שדות גז טבעי (מאגר קנה).

הצעת פשרה בתיווך אמריקאי משנת 2012 קבעה נקודת נוספת – נקודה ה', על בסיס חלוקה של השטח ביחס של 55:45 (לרעת ישראל). ישראל הסכימה להצעה ולבנון לא התייחסה. אלא שבשבועות האחרונים הקשיחה לבנון את עמדתה והעבירה את קו הגבול הימי שהיא טוענת לו לקו חדש – המסתיים בנקודה 29, וחוצה את שדה הגז כריש, שישראל החלה לפתחו. **הידוע, אין בסיס משפטי מוכר לדרישה זו.**

3. בהתאם לפרסומים מהימים האחרונים<sup>2</sup> המשיבים מתכוונים להסכים להצעת לבנון לשוב לקו הדרישה המקורי של לבנון (כלומר עד לנקודה 23), ולהיענות גם באופן חלקי לדרישה החדשה על ידי העברת חלק מאזור, הכולל את כל שדה הגז קנה, לידי לבנון. כלומר, למעשה, להעביר לידי לבנון שטחים שעד כה התנהגה בהם ישראל כאילו הם מימיה הכלכליים הבלעדיים ומצויים במדף היבשתי שלה לכל דבר ועניין. הנה תרשים<sup>3</sup>, למען הנוחות:



4. 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". כפי שיובהר, משמעות הדבר היא – בין היתר – תחולת משפט, שיפוט ומינהל ישראליים. כך גם נוהגת ישראל בפועל. כלומר, השטח שיש כוונה להעבירו לידי לבנון נמצא בתוך תחום המדף היבשתי הנכלל בחוק השטחים התת-ימיים. כך באשר לכל השטח שמדרום לקו הנמתח לנקודה 1, הגבול שלו טוענת

<sup>1</sup> החלטה מספר 3452 של הממשלה ה-32 מיום 10.7.2011, מצורפת לעתירה זו כנספח א'.  
<sup>2</sup> ראו, למשל, ישראל היום, 1.8.2022, שחר קליימן, "המרו"מ על הגבול הימי: הפער בין ישראל ללבנון הצטמצם"; הארץ, 31.7.2022, יהונתן ליס וגיקי חורי, "מקור ישראלי: פריצת דרך במו"מ עם לבנון על הגבול הימי עשויה להתרחש בימים הקרובים". **נספח ב' לעתירה.**  
<sup>3</sup> מקור התרשים: אתר גלובס, 21.6.2022.

ישראל; כך בוודאי באשר לשטח הנמצא מדרום לקו הנמתח אל נקודה 23, שטח שהוא טריטוריה ימית ישראלית ללא צל של ספק. **אשר על כן סבורים העותרים כי שינוי מעמדו של השטח באופן שיחדלו מלחול בו המשפט והשיפוט הישראליים מחייב את הפרוצדורה הקבועה בחוק יסוד: משאל עם.**  
מכאן העתירה.

### המשיבים

5. 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

6. 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 ובסוגיות הקשורות בכלכלת ישראל.

### מיצוי הליכים

7. בסמוך לאחר הפרסומים על אודות כוונת המשיבים לחתום על הסכם עם מדינת לבנון, הכולל ויתור ישראלי על שטחים תת-ימיים שנחשבו עד כה שטח ישראלי, פנה העותר בדחיפות אל המשיבים ואל היועצת המשפטית לממשלה. במכתבו מיום 2.8.2022 בשעות הערב הבהיר העותר כי "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".

אשר על כן ביקש העותר מן המשיבים כי "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 לעיוננו."

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

מענה מן המשיבים לא התקבל.

כאמור, לאור הדחיפות, כדי שלא לעמוד בפני שוקת שבורה, ולאחר המתנה סבלנית של חמש יממות – מוגשת עתירה זו.

## הרקע המשפטי

### **א. חוק יסוד: משאל עם**

8. 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 יחולו 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.

9. 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.

יודגש כי טענתנו זו 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, אפילו לישות מדינית אחרת, מובן שאין בכך משום פעולה הכפופה להוראת חוק-היסוד.

### **ב. מעמדם של המים הכלכליים והמדף היבשתי של ישראל – קרקעית הים ותת הקרקע**

10. על שטח המדף היבשתי של ישראל חל 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".**

השטחים התת-ימיים שחוק זה עוסק בהם הם אלו שבשטח המדף היבשתי של ישראל. יש לציין כי בית משפט זה הניח 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; פסקה 2).

החוק נועד להחיל שיפוט ישראלי בשטחים התת-ימיים שמחוץ למים הטריטוריאליים של ישראל של ישראל יש בהם זכויות.

הדברים ניכרים גם בדברי 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, ושמוחוץ למים הטריטוריאליים של ישראל, כמימי לב ים.
- החוק המוצע בא לשלב את הוראות המנשר במערכת המשפט הפנימי של המדינה".

11. אם לא די בכך, ניכר כי החוק מבקש להישען על פקודת שטח השיפוט והסמכויות, התש"ח-1948, חוק שכל תכליתו לעסוק בגבולות השיפוט של מדינת ישראל. הפקודה קובעת בסעיף 1 כי –

**"כל חוק החל על מדינה ישראל כולה יראה 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 להנחה המקובלת של הרמוניה חקיקתית, הרי שהשימוש במונח "שטח מדינת ישראל" בחוק השטחים התת-ימיים איננו מקרי. הוא נועד לרמוז לפקודת שטח השיפוט והסמכויות. תכליתו הברורה היא להחיל את החוק הישראלי גם על השטח הזה כפי שנקבע בפקודה.

12. המחוקק בישראל החליט אפוא להחיל את החוק הישראלי על קרקע הים ועל השטחים התת קרקעיים שבשטח המדף היבשתי של ישראל, וזאת תוך הבחנה בין מי הים ופני 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 הישראלי.

13. 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. לגבי שטחי הים מצויין 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 הפיסקלים של מדינת ישראל".**

14. על בסיס השקפה זו מעניקה מדינת ישראל רישיונות, זיכיונות והיתרים לפי חוק הנפט, התשי"ב-1952 וחוק הגז הטבעי, התשס"ב-2002. על בסיס השקפה זו רואה מדינת ישראל את

אסדות הגז הפועלות מכוח זיכיונות כשטחים שחלים עליהם החוקים הישראליים, כגון דיני המס. ראו לעניין זה את חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 15.1.2013.

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

15.1.2013 מצורפת **כנספח ד'**

כך, מבלי לסתור את היותו שטח של "מימי 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 לחול שם.

**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, בהחילה את חוקיה על מתקנים המצויים שם מכוח הרישיונות שהנפיקה לפי חוק הנפט וחוק משק הגז.**

#### **ג. דינו של שטח שבמחלוקת**

15. עובדת היותו של השטח נתון במחלוקת בין ישראל ללבנון איננה גורעת מתחולת המשפט הישראלי עליו בהתאם לחוק.

16. 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.

17. כך סעיף 74 לאמנה, המסדיר את אופן יישוב המחלוקת בין מדינות לגבי תחומת 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 לדין הפנימי, כאשר יש מחלוקת עם מדינה אחרת לגבי הזכויות בו – אף שייתכן שעליה להימנע בתקופת המחלוקת מלממש את זכויותיה, אין בכך כדי לשלול את תחולת החוק בו בהתאם לחקיקה הפנימית.

18. למעשה, ישראל לא נמנעה מלממש את זכויותיה בשטחים שכעת מצויים במחלוקת. לא רק מאגר כריש יוכיח, שהרי מאז דרישתה החדשה של לבנון (נקודה 29) מצוי לכאורה במחלוקת וישראל ממשיכה לפתח אותו. רישיונות חיפוש הוענקו באזור אלון D (בלוק 72) המצוי אף הוא בין קו 23 ו-29 מאז שנת 2009, וניתנו שוב לאחרונה ביוני 2020.<sup>4</sup> במפת הזכויות שהעניקה ישראל, מפה רשמית משנת 2020, ניתן לראות את הזכויות שהוענקו מדרום לקו 23. מפת הזכויות הרשמית מצורפת כנספח ו'.

19. אין ספק אפוא שכך לגבי האזור שמדרום לקו 23, שכעת ככל הידוע מבקשים המשיבים להעביר חלקים ממנו לידי לבנון ובכך להפסיק את תחולת המשפט, השיפוט והמינהל הישראליים בו. מדובר באזור שאין אפילו ספק כלשהו על היותו בשטח המדף היבשתי של ישראל. כמוהו ככל שטח המדף היבשתי של ישראל. אך כך גם לגבי האזור שמדרום לקו 1, שישראל הכריזה עליו כעל שטח כלכלי בלעדי שלה, בהתאם לחוות דעת מקצועיות ומשפטיות. שטח זה אף הוא טריטוריה שלמיטב הידיעה נכלל 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.

#### ד. מים טריטוריאליים

20. אין בידי העותר מידע האם השטחים שישראל מסכימה להעביר לידי לבנון מדרום לקו 23 כלולים גם בתוך המים הטריטוריאליים שלה (12 מייל). כך או כך, הזזת קו המים הטריטוריאליים של ישראל מהקו המחבר לנקודה 1 דרומה אל הקו המחבר לנקודה 23, גם הוא, לכאורה, עשוי להוות פעולה שחוק משאל עם חל עליה, שכן הוא גורע נתח מהמים הטריטוריאליים של ישראל.

#### ה. ההיבט המשפטי: סיכום

21. המחוקק הישראלי קבע כי שטחה של מדינת ישראל, שעליו יחולו המשפט, השיפוט והמינהל הישראליים, יכלול את קרקעית הים ותת-הקרקע בשטח המים הכלכליים של ישראל. כך עולה מחוק השטחים התת-ימיים משנת 1953, כך עולה מדברי ההסבר לו, כך עולה מלשונה של פקודת שטח השיפוט והסמכויות משנת תשי"ח, כך עולה מדברי ההסבר להצעת החוק משנת 2017 וכך נוהגת גם הרשות המבצעת. העובדה שהשטח מצוי במחלוקת עם מדינה אחרת אינה מעלה ואינה מורידה לעניין זה. כך בוודאי לגבי שטחים שמדרום לנקודה 23, שהמחלוקת לגביהם היא המצאה ללא בסיס משפטי.

22. הסכם מדיני להפסקת תחולת המשפט, השיפוט והמינהל הישראליים בשטח שבו היו חלים 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.

<sup>4</sup> הודעת משרד האנרגיה מחדש אפריל 2020, מצורפת כנספח ה'.



זאת להבדיל ממתן רישיונות חיפוש או זיכיונות הפקה, לגורם פרטי או מדינתי, שזו פעולה הנתונה בסמכותם של המשיבים.

### ו. ההקשר העובדתי ונסיבות הזמן – הרקע המשפטי הרחב

23. 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 קנה-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, ייתכן שמדובר אף בשינוי בתחום המים הטריטוריאליים של ישראל. מבחינה ביטחונית מדובר בהסכם עם מדינת אויב, הנתונה כידוע תחת שליטתו הצבאי למעשה 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.

24. 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)).

גם עניין זה ראוי לשוקלו, בוודאי נוכח החובה הקבועה בחוק יסוד: משאל עם.

### סיכום העתירה

25. לאור כל האמור התבקשו הסעדים שבראש העתירה.

המשיבים אינם מוסמכים לחתום על כל הסכם או התחייבות שיש בהם משום הפסקת תחולת המשפט והשיפוט הישראליים בשטח קרקע הים באזור המדף היבשתי של מדינת ישראל, אלא לאחר קיום ההליך המחוייב בחוק יסוד: משאל עם.

הדברים נכונים ביחס לכל שטח המצוי מזרוע לקו שבין ראש הנקרה ונקודה 1; וביתר שאת לגבי כל שטח המצוי מזרוע לקו שבין ראש הנקרה ונקודה 23.

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.

בית המשפט מתבקש להוציא מלפניו צו על תנאי כמבוקש, לזמן את המשיבים ולעשות את הצו למוחלט;  
כן מבוקש לפסוק לעותר את הוצאותיו ושכ"ט עו"ד.

### הבקשה לצו ביניים ולקביעת דיון דחוף

כאמור בפתח הדברים, עתירה זו מוגשת באופן דחוף, לאחר פנייה דחופה אל המשיבים 1-3 שלא נענתה, וזאת מחמת הידיעות על כוונתם לחתום על הסכם עם מדינת לבנון בימים הקרובים.

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

כמפורט בגוף העתירה מדובר בהוראה של חוק-יסוד. פסגת הנורמה החוקתית בישראל בהתאם לפסיקת 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 – יוכל בית המשפט הנכבד לדון בעתירה ולהכריז כי פעלו בחוסר סמכות. אולם ספק איזו נפקות תהיה להכרזה כזו במישור הבינלאומי. כך או כך, 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.

אשר על כן נחוץ כי יינתן צו ביניים באופן מיידי, למנוע תקלה חוקתית ולמנוע נזק שאינו בר תיקון.

למיטב הידיעה, ובהתאם לפרסומים, המשא-ומתן בין הצדדים מצוי בשלב מתקדם. לפי הפרסומים הקבינט המדיני-ביטחוני התכנס בשבוע שעבר לדון בעניין זה. אשר על כן, לצד צו המניעה, נחוץ דיון דחוף בעתירה כדי להבהיר למשיבים את גבולות סמכותם בטרם יתקדמו במשא ומתן ובטרם ינקטו פעולות שמחוץ לסמכותם.

**תצהירו של מר מאיר רובין מצורף לאימות העובדות שבעתירה זו והבקשה שלצדה.**

ירושלים  
י"א באב תשפ"ב  
8 באוגוסט 2022

מאיר בוחניק, עו"ד      אפרת סונא, עו"ד      אריאל ארליך, עו"ד      אריאלה סגל, עו"ד

ב"כ פורום קהלת