

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
מרח' עם ועולמו 8 בירושלים
טל' 02-6312720 ; פקס 077-318-2028
נייד 054-6891319 ; aerlich@kohelet.org.il

העותר

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

המשיבים

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 (ישירות 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 להציגו 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 שקבעה ממשלת ישראל בשנת 2011 כגבול הצפוני של שטחיה הימיים – 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 השיפוט 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 **במשלה 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 שבעת 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 לפרוצדורה הרשמית המוכרת במשפט הבין-לאומי.

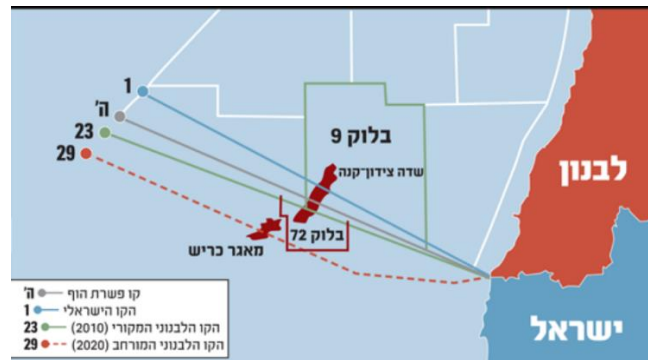
4. עוד קודם לכן, בשנת 2010, הודיעה לבנון לאו"ם (כפי הנראה בעקבות ההסכמה בין ישראל וקפריסין) כי לעמדתה קו הגבול הימי עם ישראל נמצא בנקודה דרומית-מערבית יותר, הנקראת "נקודה 23". השטח שבמחלוקת, 860 קמ"ר שטחו, כולל בתוכו שדה גז טבעי עצום (מאגר קאנה-צידון). שדה גז זה מצוי חלקו בשטח שאין חולק ששייך ללבנון; 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 ובאמצעות הברית. מזכ"ל החיזבאללה חסן נסראללה למד את ההצעה כבר שלשום. 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 לאו"ם ;
- 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 יעצה 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.makorishon.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 בערב 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 לידיו 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 חפזו 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 (בכפפות 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 מיוחדס 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 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. 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 לבררה 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 ההגנות 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 היבשתי 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 צ'ילה, 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: [Unite 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 Aspects, 6 Sw L.J. 448 (1952); [Presidential Decree, 11 October 1946](#); ראו גם: [https://digitallibrary.un.org/record/1656535?ln=en](#), בעמ' 10-11 למסמך.

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

¹⁰ שם, בעמ' 190.

¹¹ שם, בעמ' 193.

¹² שם, בעמ' 23-24 למסמך.

¹³ שם, בעמ' 15-16 למסמך.

¹⁴ שם, בעמ' 12-13 למסמך. זאת לאחר שבחוק משנת 1955 הסתפקה בהצהרה על בעלותה על אוצרות הטבע שבמדף היבשתי.

¹⁵ שם, בעמ' 14 למסמך.

¹⁶ [The Territorial Waters, Continental Shelf, EEZ and Other Maritime Zones Act, 1976](#)

¹⁷ [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 הטיזת הראשונה לאמנת המדף היבשתי. בשנת 1949 מינה האו"ם את ה International Law 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) ספר האו"ם, בעמ' 380.

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, התש"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 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"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, ושמוחץ 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 כשטח 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 **כנספה 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 בישראל" (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 בישראל'.

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

15.1.2013 מצורפת **כנספה 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 שיינסקי 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 ליועץ המשפטי לעדת ששינסקי, 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. גבולו הצפוני של המדף היבשתי של ישראל וגבול תחולת החוק הישראלי

39. כאמור לעיל (ראו בפסקה 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); פסקה 2)).

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, מכון 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 הכרזה 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 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 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. הזאת קו המים הטריטוריאליים של ישראל מהקו המחובר לנקודה 1 דרומה אל הקו המחובר 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 בדין 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 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 שיתכן 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 יחולו 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 בהקצות 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 שייכללו 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 הדמוקרטית 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 ההגנות 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 מיידי 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 מכרעות, 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, מיידי לאחר החג ואולי אף קודם לכן. כמוכן, כוונתם הברורה של המשיבים היא להביא את ההסכם לאישור וחתימה קודם הבחירות.

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, 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 ותדמיתי 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 מיידי, 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 לפסיקת 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

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

ב"כ פורום קהלת

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 לועדת 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

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 הקואורדינאטות הגיאוגרפיות (בדאטום WGS84) שלהלן:

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

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

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

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

החלטות תקציביות כפופות לחוק התקציב השנתי.

דף זה עודכן לאחרונה בתאריך 18.09.2017

נספח ב':

דיווחים מהימים האחרונים על תוכן

ההסכם המתגבש

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 לוותר 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"ית?

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 היועמ"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 לוותר 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 ולאומיו.

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, ובטווח 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 נסראללה - 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](#)



subscribed party readers 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: אא997

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 לריבוניות 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

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

- מחלקת ליטיגציה -



י"ב באב תשפ"ב
9 באוגוסט 2022
סמך : אא1801

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 : מכתבנו 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 נענו, 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 הנו 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 השלכותיה 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.

אהרן 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 בכך 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

נספח ג'3

העתק מכתבה של היועצת המשפטית של

משרד ראש הממשלה מיום 15.8.2022



היועצת המשפטית

ירושלים, י"ח באב התשפ"ב

15 באוגוסט 2022

סימוכין : 3390952544

לכבוד :

מר אהרן גרבר, עו"ד

מר אריאל ארליך, עו"ד

פורום קהלת

שלום רב,

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

סימוכין : מכתבכם מיום 2.8.22, 9.8.22 ו-14.8.22.

הריני להשיבכם על פניותיכם שבסימוכין 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 מוקדמת.

מברכה,
שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית

העתק :

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

נספח ג' 4

העתק מכתבו של העותר ליועמ"שית

משרד ראש הממשלה מיום 17.8.22

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

- מחלקת ליטיגציה -



כ' באב תשפ"ב
17 באוגוסט 2022
סמך : אא805

לכבוד

שלומית ברנע פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

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
מכתבנו מיום 14.8.2022
תשובתך מיום 15.8.2022

1. הננו מודים לך על מכתבך מיום 15.8.2022.
2. תשומת ליבך לכך שהעניין הנדון אינו החובה לצרף חוות דעת משפטיות להחלטות ממשלה כי אם חוסר סמכותה של ממשלת ישראל להתחייב לבצע פעולות המחייבות, לפי חוק יסוד: משאל עם, הליך בכנסת או במשאל עם, כקבוע בחוק היסוד.
3. מטבע הדברים פרטי המו"מ אינם גלויים. אולם בהתאם לפרסומים שהיו בעניין ממשלת ישראל בוחנת הצעות להעברת שטחים ימיים שהחוק הישראלי חל בהם – בין אם מים טריטוריאליים ובין אם שטחי מדף יבשתי שהחוק חל עליהם בהתאם לחוק השטחים התת-ימיים, התשי"ג-1953.
4. אשר על כן ביקשנוכם להבהיר כי נבחנת היטב שאלת תחולתו של חוק יסוד: משאל עם. לעמדתנו, כפי שפרטנו בעתירה, בנסיבות מסויימות התשובה לכך חיובית.
5. חובת ההגינות החלה על רשות מינהלית מחייבת שלא ייעשו מחטפים ולא תימנע מהציבור האפשרות לממש את זכויותיו הדיוניות. כשמדובר בחוק יסוד: משאל עם, המחייב להעביר לכנסת או לציבור את ההכרעה בעניינים מסויימים, חובה זו חזקה שבעתיים. חלה עליכם חובה שלא להעמיד את הציבור בישראל בפני מעשה עשוי שעה שחוק היסוד נועד להסדיר את הליך קבלת ההחלטות בעניינים אלו.
6. לאור האמור אנו מתקשים לראות במכתבך מאתמול משום תשובה מספקת, ונשקול לשוב ולפנות לבית המשפט אם לא תתקבל תשובה כזו או הבהרה מפורטת יותר באשר לחששות שהעלנו בפניותינו, וזאת בשם לב לדחיפות העניין ולוחות הזמנים הרלוונטיים.
7. כך או כך, חזקה על ממשלת ישראל כי לא תפעל בחשאי ובחופזה קודם בירור חוקיות המהלך, נוכח הדברים האמורים במכתבים הקודמים ובעתירתנו ונוכח חשיבותו של חוק-יסוד.

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

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

נספח ג' 5:

**העתק מכתבו של העותר אל היועצת
המשפטית לממשלה**

מיום 13.9.2022

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

- מחלקת ליטיגציה -



י"ז באלול תשפ"ב
13 בספטמבר 2022
סמך : אא816

לכבוד

גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
שלומית ברנע פרגו, היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה

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
מכתבנו מיום 14.8.2022
תשובתך מיום 15.8.2022
מכתבנו מיום 18.8.2022 ליועמ"שית משרד רוה"מ

1. הננו שבים ופונים בהמשך למכתבינו שבסמך ולעתירותינו לבית המשפט העליון בעניין זה.
2. לאחרונה פורסם כי חוות דעת שנכתבה מטעם היועצת המשפטית לממשלה בסוגיה הנדונה שללה את הצורך לקיים משאל עם כדי לחתום על הסכם עם מדינת לבנון.
3. את עמדתכם המשפטית בסוגיה ביקשנו כבר ביום 2.8.2022, כזכור.
4. ככל שאכן נכתבה חוות דעת או עמדה משפטית בנושא, **נבקשכם להעביר אתה לידינו בהקדם**. הואיל ומדובר בנושא חוקתי הנוגע לזכויות הבסיסיות ביותר של הריבון – העם – בהתאם לחוק יסוד, מתבקש כי העמדה המשפטית שנמסרה לממשלה תעמוד לידיעת הציבור.
5. העברת העמדה לידינו עשויה גם למנוע הליכים משפטיים מיותרים, שכן אנו שוקלים לפנות בשלישית לבית המשפט העליון בהתאם להתפתחויות.
6. לא נתנגד בשלב זה להשחרת חלקים בחוות הדעת שיש בפרסומם משום חשש לפגיעה בביטחון המדינה, בסודות מדינה, או ביכולת הממשלה לנהל מו"מ עם גורמים זרים.
7. כך או כך, חזקה על ממשלת ישראל כי לא תפעל בחשאי ובחופזה קודם בירור חוקיות המהלך, נוכח הדברים האמורים במכתבים הקודמים ובעתירותנו ונוכח חשיבותו של חוק-יסוד.

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

נספח ג' 6:

העתק מכתבו הדחוף של העותר מיום

28.9.2022

ג' בתשרי התשפ"ג
28 בספטמבר 2022
סמך : אא582

לכבוד

ראש הממשלה, ח"כ יאיר לפיד
ראש הממשלה החלופי, ח"כ נפתלי בנט
היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב-מיארה
היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, שלומית ברנע פרגו

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
מכתבנו מיום 14.8.2022
תשובת היועצת המשפטית למשרד רוה"מ מיום 15.8.2022
מכתבנו מיום 18.8.2022 ליועמ"שית משרד רוה"מ
מכתבנו ליועצת המשפטית לממשלה וליועמ"שית משרד רוה"מ מיום 13.9.2022

1. הימנעותכם העיקשת מלהשיב למכתבנו מיום 2.8.2022, בחלוף כמעט חודשיים משליחתו, כמו גם הימנעותכם מלהעביר לידינו כל עמדה משפטית בנושא, סותרות כללי מינהל בסיסיים בדבר חובת הרשות להשיב לפניו; נוגדות את חובת השקיפות המוטלת על הרשות; מפירות את חובת ההגינות של הרשות; ומעל לכל יש בהן משום ניסיון לסכל את האפשרות לקיים את מצותו המחוקק בחוק יסוד: משאל עם.
2. חוק היסוד האמור נטל מן הממשלה את הסמכות לכרות הסכמים או לקבל החלטות שיש בהם משום הפסקת המשפט השיפוטי והמינהל על שטח מדינת ישראל שבו הם חלים, והשיבה לידי של הריבון – אל הכנסת ברוב מיוחד או אל העם עצמו. חוק היסוד חל על מצבים שבהם מתקיים מו"מ והוא עומד לקראת הבשלה. במצב דברים זה מוטל על הממשלה לשוב אל הריבון.
3. ייתכן כי אתם סבורים שחוק היסוד אינו חל על המצב דנן. בין אם הצדק עמכם ובין אם לאו, אין אתם רשאים לשלול מבעל הזכות – הריבון עצמו – את האפשרות להביא את הדבר לכדי בירור משפטי **קודם** עשיית מעשה שיש בו – אולי – משום הפרת הזכות, פעולה ללא סמכות, וקביעת עובדות שבהפיכתן ייגרם לישראל נזק.
4. אשר על כן במכתבנו האחרון מיום 13.9.22 שבנו וביקשנו כי תעבירו לידינו את חוות הדעת השוללת את הצורך לקיים משאל עם כדי לחתום על הסכם מדינת לבנון. זאת נוכח הפרסומים בתקשורת כי הועברה עמדה משפטית כזו, ובהמשך ליתר מכתבינו שבסמך המתירים על דבר כפיפות לחוק יסוד: משאל עם במצבים מסוימים ולעיתותינו לבית המשפט העליון.
5. בשבוע שעבר פורסם שוב כי נמסרה עמדה כזו לדרג המדיני (אריאל כהנא, "ישראל היום"; יונתן ליס,

"הארץ"; 21.9.22).

6. נבקש להזכיר כי במכתבה של היועצת המשפטית למשרד רוה"מ מיום 1.8.2022 נמסר לנו 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 מוקדמת." ברם, לפי הפרסומים האמורים, בכוונתכם להימנע מהנחת הצעה כאמור על שולחן הממשלה, וזאת בגיבוי משפטי של היועצת המשפטית לממשלה.
7. אשר על כן אנו שבים ומבקשים ומתירים בכם **להעביר לידינו בהקדם** את העמדה המשפטית בסוגיית כפיפותו של הסכם בעניין הגבול הימי עם לבנון לחוק יסוד: משאל עם. נבקשכם להעביר גם את חוות הדעת הפוטרת את ההסכם מאישור במליאת הממשלה ומהנחה על שולחן הכנסת בהתאם לתקנון הכנסת ותקנון הממשלה, וכן את העמדה המתירה לכרות הסכמים הקובעים את גבולותיה של ישראל בתקופת בחירות, בניגוד לכאורה לפסיקתו העקבית של בית המשפט העליון בנושא.
8. הואיל ומדובר בנושא חוקתי הנוגע לזכויות הבסיסיות ביותר של הריבון – העם – בהתאם לחוק יסוד, מתבקש כי העמדה המשפטית שנמסרה לממשלה תעמוד לידיעת הציבור. ראוי גם שידע הציבור על מה ולמה ניתן ההיתר לאשר הסכם כזה באפילה, בעת שידוע כי מייד לאחר מכן הוא יתפרסם ברבים.
9. העברת העמדה לידינו עשויה גם למנוע הליכים משפטיים מיותרים, שכן אנו שוקלים לפנות בשלישית לבית המשפט העליון בהתאם להתפתחויות.
10. לא נתנגד בשלב זה להשחרת חלקים בחוות הדעת שיש בפרסומם משום חשש לפגיעה בביטחון המדינה, בסודות מדינה, או ביכולת הממשלה לנהל מו"מ עם גורמים זרים.
11. כך או כך, חזקה על ממשלת ישראל כי לא תפעל בחשאי ובחופזה קודם בירור חוקיות המהלך, נוכח הדברים האמורים במכתבים הקודמים ובעתירותינו, נוכח האמור במכתבנו זה ונוכח חשיבותו של חוק-יסוד.
12. ועוד נבקש להוסיף, למעלה מן הצורך: לפי הפרסומים התקשורתיים הנ"ל "מקור מדיני" השווה את פניותינו החוקיות בעניין החובה לקיים את החוק להתנגדותו של חיזבאללה להסכם המתהווה. זו השוואה מצערת. רבים מעמיתי וחוקרי פורום קהלת הקדישו מאות ואלפי ימים ולילות מחייהם הבוגרים למלחמה בחיזבאללה כחיילים בצה"ל בסדיר ובמילואים, בשליחותן של ממשלות ישראל השונות, לעיתים רבות תוך סיכון חיים. איננו יודעים מיהו אותו "מקור מדיני", אולם מוטב לאמץ את עצתו הטובה של נשיא מדינתנו בברכתו לשנה החדשה: "שגם בתקופת הבחירות, שמאגרת את לכידותנו, נלמד לאמץ אלינו את המחלוקות מתוך שיח מכבד".

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

נספח ד':

**טבלה מפורטת שערך העותר על היחס
החוקי למדף היבשתי במדינות ברחבי
העולם**

נספח ד'

מדינה	חוק מדף יבשתי או הצהרת ראש המדינה?	ריבונות מלאה במדף?	זכויות ריבוניות במדף \ החלת חוק?
קיריבאטי	כן Marine Zones (Declaration) Act 2011	לא	כן
איי המלדיביים	כן Maritime Zones Act no. 6/96	לא (על דרך השלילה ; סעיף הריבונות לא כולל את המדף היבשתי)	כן
איי מרשל	כן Maritime Zones (Declaration) Act 1984	לא (על דרך השלילה ; סעיף הריבונות לא כולל את המדף היבשתי)	
מיקרונזיה	כן Chapter 1 of Title 18 of the Code of the Federated States of Micronesia (Annotated), as amended by Public Law No. 19-172 on April 28, 2017	לא	כן (Section 105D)
בורמה	כן Territorial Sea and Maritime Zones Law 1977	לא	כן (סעיפים 13-14)
ניואה	כן Maritime Zones Act 2013	לא	כן (סעיף 15(2))
עומאן	כן Royal Decree concerning the territorial sea, continental shelf and exclusive economic zone, 10 February 1981	לא	כן
קטאר	כן Declaration by the Ministry of Foreign Affairs, 2 June 1974	לא	כן

נספח ד'

מדינה	חוק מדף יבשתי או הצהרת ראש המדינה?	ריבונות מלאה במדף?	זכויות ריבוניות במדף \ החלת חוק?
יפן	כן Law on the Exclusive Economic Zone and the Continental Shelf (Law no. 74 of 1996)	לא	כן
בנגלדש	כן Territorial Waters and Maritime Zones Act 1974 (Act no. XXVI of 1974)	לא	כן
קמבודיה	כן Decree of the Council of State (13 July 1982)	לא	כן
איי קוק	כן Maritime Zones Act 2018	לא	כן
קפריסין	כן The Exclusive Economic Zone and The Continental Shelf Laws 2004 and 2014	לא	כן
פיג'י	כן Continental Shelf Act, no. 9 of 30 December 1970	לא	כן
אינדונזיה	כן Act no. 6 of 8 August 1996 Regarding Indonesian Waters Declaration by the Government of Indonesia concerning the Exclusive Economic Zone of Indonesia 21 March 1980	לא (על דרך השלילה ; סעיף הריבונות מ-1996 לא כולל את המדף היבשתי)	כן

נספח ד'

מדינה	חוק מדף יבשתי או הצהרת ראש המדינה?	ריבונות מלאה במדף?	זכויות ריבוניות במדף \ החלת חוק?
שוודיה	כן Act no. 314 of 3 June 1966 Concerning the Continental Shelf	לא	כן
הולנד	כן Law of 23 September 1965 (Continental Shelf Mining Law)	לא	כן
ניו זילנד	כן Continental Shelf Act, 1964	לא	כן
נורבגיה	כן Royal Decree of 31 May 1963	לא	כן
פיליפינים	הצהרה Presidential Proclamation no. 370 of 20 March 1968	לא	כן
דרום אפריקה	כן Maritime Zones Act, no. 15, of 1994	לא	כן
איי סיישל	כן Minerals Ordinance, 1962	לא	כן
יוגוסלביה	כן Law of 22 May 1965	לא	כן
סין	כן Exclusive Economic Zone and Continental Shelf Act (26 June 1998)	לא	כן

נספח ד'

מדינה	חוק מדף יבשתי או הצהרת ראש המדינה?	ריבונות מלאה במדף?	זכויות ריבוניות במדף \ החלת חוק?
בריטניה	כן Continental Shelf Act, 1964	לא	כן
ונצואלה	כן Act of 27 July 1956 Concerning the Territorial Sea, Continental Shelf, Fishery Protection and Air Space	כן Article 4: The Republic of Venezuela shall own and have sovereignty over the seabed and subsoil of the submarine shelf adjacent to the territory of the Republic of Venezuela outside the area of the territorial sea, to a depth of 200 metres or, beyond that limit, to where the depth of the waters admits of the exploitation of the resources of the sea-bed and subsoil in accordance with technical progress in exploration and exploitation.	
כווית	הצהרה Proclamation With Respect to the Sea-Bed and the Sub-soil of the High Seas of the Persian Gulf, 12 June 1949	לא	כן
מלזיה	כן Continental Shelf Act, 1966	לא	כן
מאוריטניה	כן Loi 62.038 Du 20 Janvier 1962	לא	כן

נספח ד'

מדינה	חוק מדף יבשתי או הצהרת ראש המדינה?	ריבונות מלאה במדף?	זכויות ריבוניות במדף \ החלת חוק?
ערב הסעודית	הצהרה Royal Pronouncement, 28 May 1949	לא	כן
הרפובליקה הדומיניקנית	כן Act no. 186 on the Territorial Sea of the Dominican Republic (6 September 1967)	לא	כן
גואטמלה	כן Constitution of the Republic (15 September 1965)	כן Article 3: Guatemala exercises full sovereignty and dominion over its territory which includes ... continental shelf... Article 129: The following belongs to the nation: ... 4. The... continental shelf...	
הודו	כן The Territorial Waters, Continental Shelf, EEZ and Other Maritime Zones Act, 1976	כן Article 6(2): India has, and always had, full and exclusive sovereign rights in respect of its continental shelf	
פקיסטן	כן Territorial Waters and Maritime Zones Act, 1976	כן Article 5(2): Pakistan has, and always had, full and exclusive sovereign rights in respect of its Continental Shelf	
סנגל	כן Act no. 61-51 (21 June 1961)	לא	כן

נספח ד'

מדינה	חוק מדף יבשתי או הצהרת ראש המדינה?	ריבונות מלאה במדף?	זכויות ריבוניות במדף \ החלת חוק?
פרו	הצהרה Presidential Decree 1 August 1947	כן Article 1: It is hereby declared that national sovereignty and jurisdiction extend to the submarine platform or continental and insular shelf adjacent to the continental and island coasts of the national territory, whatever may be the depth and the extent of said shelf.	
ניקרגואה	כן Political Constitution, 22 January 1948 Political Constitution, 1 November 1950	כן Article 2 (1948): The basis of the national territory is ... and this territory embraces also the adjacent islands, the territorial sea, the continental shelves, and the air space and stratospheric space. Article 5 (1950): The national territory ... also comprises: ... the continental shelf ...	
קוסטה ריקה	כן Decree Law of 29 July 1948	כן Article 1: National sovereignty is confirmed and proclaimed over all the submarine platform or continental shelf adjacent to the continental and insular coasts of the national territory, at whatever depth said shelf lies	

נספח ד'

מדינה	חוק מדף יבשתי או הצהרת ראש המדינה?	ריבונות מלאה במדף?	זכויות ריבוניות במדף \ החלת חוק?
מקסיקו	הצהרה Presidential Declaration, 29 October 1945	לא	כן
ברזיל	הצהרה Decree 28.840 of 8 November 1950	כן Article 1: Express recognition is hereby taken that the underwater shelf, where it corresponds to the continental and insular territory of Brazil is an integral part of that same territory, under the jurisdiction and exclusive dominion of the Federal Government.	
דהומיי	הצהרה Decree no. 74 (7 March 1968)	לא	כן
ארגנטינה	כן Argentina Declaration, 9 October 1946 Presidential Decree, 11 October 1946	כן Article 1: It is hereby declared that the Argentine Epicontinental Sea and Continental Shelf are subject to the sovereign power of the Nation	
צ'ילה	הצהרה Presidential Declaration 25 June 1947	כן Article 1: The Government of Chile confirms and proclaims the national sovereignty over the whole continental shelf	

נספח ד'

מדינה	חוק מדף יבשתי או הצהרת ראש המדינה?	ריבונות מלאה במדף?	זכויות ריבוניות במדף \ החלת חוק?
איראן	כן Law of June 19, 1955 concerning the Continental Shelf	כן Article 2: The area and the natural resources of the seabed and the subsoil thereof to the limits of the continental shelf ... belong to the Iranian Government, and are under the sovereignty of the Government of Iran.	
עיראק	הצהרה Official Proclamation of 23 November 1957	לא	כן
אירלנד	כן Continental Shelf Act, 1968	לא	כן
איטליה	כן Act no. 613 of 21 July 1967 Amendments to Act no. 6 of 11 January 1967	לא	כן
חוף השנהב	כן Delimiting the Territorial Sea of the Ivory Coast (1 August 1967)	לא	כן
ארה"ב	הצהרה Presidential Proclamation no. 2667, 10 F.R 12303 (Truman, 28 September 1945)	לא	כן

נספח ה':

אכרזת גלישת פלמחים מיום 21.9.2022



רשומות

קובץ התקנות

29 בספטמבר 2022

10341

ד' בתשרי התשפ"ג

עמוד

אכרזת גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (ערכי טבע מוגנים) (תיקון).

התשפ"ג-2022 6

אכרזת גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (ערכי טבע מוגנים) (תיקון), התשפ"ג-2022

בתוקף סמכותי לפי סעיף 33 לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998¹, אני מכריזה לאמור:

1. תיקון סעיף 1. באכרזת גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (ערכי טבע מוגנים), התשס"ה-2005² (להלן – האכרזה העיקרית), בסעיף 1, אחרי "באכרזה זו – " יבוא:

"גלישת פלמחים" – חלקים מהים התיכון המשתרעים בין קו הרוחב 32.309 לבין קו הרוחב 31.979, באזור המתוחם על ידי הנקודות הגאוגרפיות כמפורט בתוספת הראשונה;"

2. תיקון סעיף 2. בסעיף 2 לאכרזה העיקרית, במקום "בתוספת" יבוא "בתוספת השנייה".

3. תיקון סעיף 3. בסעיף 3 לאכרזה העיקרית, במקום "בתוספת" יבוא "בתוספת השנייה".

4. תיקון שם התוספת והוספת תוספת ראשונה. התוספת לאכרזה העיקרית תיקרא "תוספת שנייה" ולפניה יבוא:

"תוספת ראשונה"

(סעיף 1, ההגדרה "גלישת פלמחים")

בתוספת זו, הנקודות הגאוגרפיות מצוינות לפי מספרן ברשת הקואורדינטות Universal Transverse Mercator (UTM Zone 36N) וברשת הקואורדינטות – World Geodetic System (WGS 84 36N)

פוליון	Y (UTM)	X (UTM)	Lat (WGS)	Lon (WGS)
1	3559885.375	636897.314	32.167137	34.451906
1	3555282.068	635014.144	32.125848	34.43129
1	3558094.173	627270.362	32.152112	34.349591
1	3563038.302	629319.508	32.19647	34.371984
2	3565057.963	619011.202	32.215825	34.262896
2	3562389.567	619588.187	32.191697	34.268683
2	3561435.323	619797.052	32.183068	34.270779
2	3554178.919	613370.959	32.118284	34.201767
2	3552356.94	602666.242	32.102876	34.088117
2	3560989.697	597833.029	32.181174	34.037781
2	3572548.822	603270.956	32.284949	34.096707
2	3573929.243	605248.149	32.297216	34.117854
2	3575541.738	607699.606	32.311527	34.14407
3	3549325.021	634325.959	32.072205	34.423163

¹ ס"ח התשנ"ח, עמ' 202.

² ק"ת התשס"ה, עמ' 426; התשפ"א, עמ' 2949.

פוליון	Y (UTM)	X (UTM)	Lat (WGS)	Lon (WGS)
3	3545631.269	637817.128	32.038471	34.459612
3	3542418.178	634124.868	32.009936	34.420071
3	3545550.674	633028.972	32.038317	34.408903
3	3546720.935	632619.045	32.04892	34.404724
3	3547452.13	632233.158	32.05556	34.400738
א3	3546992.042	631719.376	32.051471	34.395234
א3	3546338.483	632035.9	32.045539	34.398496
א3	3541944.852	633580.952	32.005731	34.414248
א3	3538718.151	629873.029	31.977061	34.374567
א3	3541380.912	625770.413	32.00154	34.331502
א3	3546575.336	618923.619	32.049131	34.259673
א3	3549741.105	620732.628	32.077493	34.279228
א3	3546231.391	626410.484	32.045217	34.338913
א3	3546134.82	630761.169	32.043851	34.38497

תיקון התוספת
השנייה

5. בתוספת השנייה לאכרזה העיקרית, בחלק ב': חי -

(1) בפרט (1), במקום פרט משנה (א) יבוא:

ערכי הטבע המוגנים	השם המדעי	האזור המוגן
"(א) כל חסרי החוליות	Invertebrata	שמורת האלמוגים, שמורות הים התיכון וגלישת פלמחים";

(2) בפרט (2)(ב), במקום:

ערכי הטבע המוגנים	השם המדעי	האזור המוגן
"כל מחלקת דגי הגרם	Class Osteichthyes	שמורת האלמוגים ושמורות הים התיכון"

יבוא:

ערכי הטבע המוגנים	השם המדעי	האזור המוגן
"כל מחלקת דגי הגרם	Class Osteichthyes	שמורת האלמוגים, שמורות הים התיכון וגלישת פלמחים"

תחילה

6. תחילתה של אכרזה זו 30 ימים מיום פרסומה.

כ"ה באלול התשפ"ב (21 בספטמבר 2022)

(חמ 650-3)

תמר זנדברג
השרה להגנת הסביבה

נספח ו':

**חוות דעתו של המשנה ליועץ המשפטי
לממשלה עו"ד אבי ליכט מיום 15.1.2013**

מדינת ישראל¹ משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה

(כלכלי-פיסקלי)

ירושלים: ד' שבט, התשע"ג

15 בינואר, 2013

תיקנו: 803-10-2009-001407

סימוכין: 803-99-2012-086085

אל: היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה

הנדון: הדין החל באזורים הימיים

מבוא - עיקרי חוות הדעת

1. בים התיכון מתבצעת פעילות ענפה בפיקוחה של מדינת ישראל לאיתור אוצרות הטבע בקרקעית הים, הפקתם והובלתם לישראל. מדובר בעיקר בקידוחים למציאת גז טבעי והפקתו. לצד קידוחים אלה מבוצעים גם קידוחים למציאת נפט. הפעילות מתבצעת על פי היתרים, רישיונות וחזקות שמעניקה המדינה.¹
2. חלק מפעילות זו מתבצע בשטחי הים התיכון הכלולים במים הטריטוריאליים של מדינת ישראל.² אולם עיקר הפעילות מבוצע בשטחי הים שמעבר למים הטריטוריאליים, המכונים במשפט הבין לאומי "המדף היבשתי" (Continental Shelf) או "האזור הכלכלי הבלעדי" (Exclusive Economic Zone). הגדרה שונה במעט קיימת בדין הישראלי - "השטחים התת ימיים". לצורכי חוות הדעת אין להבחנה בין המונחים משמעות מעשית. לפיכך, בחוות הדעת נכנה אזורים אלה - "האזורים הימיים".
3. בעת האחרונה התקבלו במשרד המשפטים מספר פניות לגבי תחולת הדין הישראלי באזורים הימיים במגוון תחומים ובעיקר בהיבטים סביבתיים ובהיבטי מס.
4. העמדה המשפטית אותה נבסס בחוות דעת זו היא כי הרגולציה הישראלית על תחום הגז והנפט, דיני הגנת הסביבה והחוקים הפיסקאליים של מדינת ישראל חלים באזורים הימיים. דינים אלה חלים הן על קרקע הים ותת-הקרקע על המתקנים המיועדים לחיפוש אוצרות

¹ ראו לעניין זה חוק הנפט, התשי"ב-1952; כן ראו חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 הדן בהסדרת ההיבטים השונים של הטיפול בגז הטבעי לאחר איתורו ולרבות - אחסונו, הולכתו וחלוקתו.

² המים הטריטוריאליים של המדינה מכונים גם "מימי החופין". ראו: חוק מימי חופין, התשי"ז-1956 וחוק הפרשנות, התשמ"א-1981.

הטבע והפקתם מקרקע הים וכן על כל פעילות המיועדת לקידום הפקת אוצרות הטבע מקרקע הים.

5. הבסיס להחלת הדין הישראלי בהקשר זה הוא בראש ובראשונה חוק השטחים תת-ימיים, התשי"ג-1953 (להלן - **חוק השטחים התת-ימיים** או **החוק**) בהתאם לפרשנותו התכליתית של חוק זה. לחלופין, ניתן להחיל את הדין הישראלי באזורים הימיים מכוח פרשנות תכליתית של חוקים ישראליים פרטניים מבלי להידרש לחוק השטחים התת-ימיים.
6. יודגש כי חוות הדעת אינה עוסקת כלל בריבונות של מדינת ישראל על האזורים הימיים. כמו כן, חוות הדעת אינה קובעת קביעות לגבי תחולת הדין הישראלי **כולו** באזורים אלה.
7. העמדה המוצגת בחוות דעת זו מעגנת עמדה שהוצגה בעבר על יד משרד המשפטים ואף נמסרה בעל פה במסגרת פורומים שונים. כמו כן, ניתן למצוא ביטוי לעמדה זו בחוות הדעת המשפטית אשר צורפה כנספח להמלצות הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל בשנת 2010.³
8. משרד המשפטים מקדם את הצעת חוק האזורים הימיים אשר עתיד לקבוע הסדר כולל ועדכני בעניין תחולת הדין הישראלי באזורים הימיים. מטרתה של חוות דעת זו היא להבהיר את המצב המשפטי עד לחקיקת החוק.
9. חוות הדעת נכתבה יחד עם עו"ד אורן תמיר ועו"ד יערה למברגר-קינר ממחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקלי), בשיתוף עו"ד איתי אפטר, עו"ד דנה דאיבוג ועו"ד הילה אקרמן ממחלקת ייעוץ וחקיקה (בינלאומי).

החלת הדין הישראלי מכח חוק השטחים התת-ימיים

10. על פי חזקה משפטית הניתנת לסתירה, הדין הישראלי חל בשטחי מדינת ישראל.⁴ עמד על כך בית המשפט העליון בצינו:⁵

"גבולות תחולתו של הדין הישראלי זהים, בדרך כלל, לגבולותיה של המדינה".

11. אחד התריגים המוכרים לכלל בדבר תחולתו הטריטוריאלית של המשפט הישראלי מתקיים כאשר יש בחוק הוראה מפורשת המחילה אותו מעבר לגבולותיה של מדינת ישראל.⁶

³ ראו פסקה 9 לחוות הדעת המופיעה כנספח ב' לדו"ח הוועדה המצוי באתר משרד האוצר בכתובת: <http://www.mof.gov.il/BudgetSite/Reform/Pages/PhysicsPolicy.aspx>.

⁴ ראו: אהרן ברק **פרשנות במשפט; פרשנות החקיקה** 578 (התשנ"ג); בג"ץ 279/51 **אמסטרדם נ' שר האוצר**, פ"ד (2) 945, 971 (1952); בש"פ 5379/02 **מקסימוב נ' מדינת ישראל**, פ"ד נ(2) 178, 181 (2002)...

⁵ ראו: בג"ץ 2612/94 **שעאר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון**, פ"ד מח(3) 675, 680 (1995) (להלן - **עניין שעאר**).

⁶ ראו: **עניין שעאר**, שם.

12. בחינת החקיקה הישראלית מלמדת כי היא כמעט ואינה כוללת הוראת תחולה מפורשת לגבי האזורים הימיים שמעבר לגבולות הטריטוריאליים של המדינה. ניתן למצוא דברי חקיקה בודדים בלבד הקובעים במפורש הוראות בעניין זה.⁷

13. עם זאת, הדין הישראלי כולל הוראת חוק מפורשת המתייחסת לסוגיה שלפנינו. הוראת החוק יוצרת מעין הסדר מסגרת בהקשר זה. מדובר בחוק השטחים התת-ימיים. החוק קובע כי:

1. (א) שטח מדינת ישראל יכלול את קרקע הים והתת-קרקע של השטחים התת-ימיים הסמוכים לחופי ישראל, והם מחוצה לים 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".

14. על פי החוק, שטח מדינת ישראל כולל גם את "קרקע הים והתת-הקרקע של השטחים התת-ימיים הסמוכים לחופי ישראל" עד היכן שעומק המים שמעליהם מאפשר את ניצול אוצרות הטבע שבשטחים אלה.

15. החוק עוסק ב"שטח מדינת ישראל". לצורך חוות דעת זו אנו עוסקים באחת הנגזרות של קביעת שטח מסוים כשטח מדינת ישראל והיא החלת הדין הישראלי לגבי אותו שטח.⁸ זאת, בהתאם לתפישה עליה עמדנו קודם ולפיה "גבולות תחולתו של הדין הישראלי זהים, בדרך כלל, לשטחי המדינה".

16. בקביעה כי החוק הישראלי חל באזורים הימיים אין דל. יש להבין אילו דינים חלים באזורים הימיים ומהו היקף תחולתם.

17. פעולות החיפוש וההפקה בים הינן מורכבות ביותר. אוניות מבצעות סקרים לצורך איתור נקודות פוטנציאליות לקידוח. אסדות החיפוש שוהות בנקודת חיפוש מסוימת זמן קצר יחסית, עד מספר חודשים. בזמן זה הן מחוברות לקרקע לפחות בנקודת הקידוח. חלק מאסדות החיפוש מכונה 'אסדות צפות' (Floating Platforms). לאחר איתור השדה נבנים בים מתקני תשתית ומונחים צינורות על קרקע הים לצורך הובלת הגז. כמו כן מצויות בים אסדות הפקה, המכונות בשפה המקצועית 'אסדות קבע' - Fixed Platforms. לצד אלה קיימים מתקנים נוספים כגון מתקני בנייה והרמה וכלי שיט המניחים את הצינורות בקרקע הים. בעתיד ייתכן שימוש אף במתקני הנזלה של הגז.

⁷ לחקיקה המחילה עצמה על האזורים הימיים שמעבר לגבולות המדינה, ראו: חוק האחריות לפיצוי נזקי זיהום בשמן, התשס"ד-2004. לחקיקה הקובעת במפורש כי היא איננה חלה על האזורים הימיים שמעבר לגבולות המדינה, ראו: חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004.

⁸ התפישה לפיה התוצאה הנלווית להכללת שטח מסוים בגבולות מדינת ישראל היא החלת הדין הישראלי היא תפישה מבוססת בשיטת המשפט הישראלית. ראו למשל: סעיף 1(ט) לחוק נכסי נפקדים, התש"י-1950; סעיף 1 לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951.

18. המהלך אותו נבקש לבסס בחוות דעת זו מתייחס בעיקר לפרשנותו תכליתית של המונח "קרקע הים" בחוק השטחים התת-ימיים. פרשנות זו מתבססת על הייחודיות של הפקת אוצרות הטבע מקרקע הים ומורכבותה.

19. בהתאם לפרשנות זו, הדין הישראלי הרלוונטי יחול על קרקע הים ותת-הקרקע ועל כל מתקן המיועד להשגת המטרה של ניצול אוצרות הטבע. כמו כן יחול הדין הישראלי על כל פעילות הקשורה לקרקע הים המיועדת לקידום ניצול אוצרות הטבע המצויים בקרקע הים אשר אליהם מכוון החוק.

היקף התחולה של חוק השטחים התת-ימיים - כוונתו הסובייקטיבית של המחוקק

20. בדברי ההסבר שצורפו להצעת חוק השטחים התת-ימיים נאמר כי:

"ביום כ' באב התשי"ב (11 באוגוסט 1952) פרסמה הממשלה מנשר שזו לשונו:
הואיל וחקירות מדעיות שנערכו בזמן האחרון מרמזות על מציאותם של אוצרות מינרליים ושאר אוצרות טבע בשטחים התת-ימיים הסמוכים לחופי ישראל;
והואיל ומן הרצוי לנקוט פעולה לשימורם של אוצרות אלה ולהבטחת מציאותם לצרכי מחקר, ניצול ופיתוח בעתיד;
והואיל וכמה מדינות אחרות נקטו פעולה לקיים שיפוט בשטחים התת-ימיים הסמוכים לחופיהן;
לפיכך מצהירה ממשלת ישראל ומודיעה ברבים לאמור:
1. שטח מדינת ישראל יכלול את קרקע הים ותת-הקרקע של השטחים התת-ימיים הסמוכים 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 מדינת ישראל".

21. דברי ההסבר להצעת החוק מלמדים באופן ברור על כך שהתכלית שעמדה לנגד עיני המחוקק בחוקקו את חוק השטחים התת-ימיים היתה להסמיך את הגורמים הרלוונטיים במדינת ישראל לפעול לצורך "שימורם" של אוצרות הטבע הטמונים בקרקע הים ו"להבטחת מציאותם לצרכי מחקר, ניצול ופיתוח בעתיד".

22. המחוקק היה ער לכך שאוצרות הטבע המדוברים מצויים בשטחים שמעבר לגבולות הטריטוריאליים של המדינה. אך נוכח העובדה ש"כמה מדינות אחרות נקטו פעולה לקיים שיפוט בשטחים התת-ימיים הסמוכים לחופיהם", סבר המחוקק כי על מדינת ישראל לפעול בצורה דומה ולהחיל את סמכויותיה ביחס לשטחים אלה.

23. יש לראות חוק זה על רקע התנהלות דומה של מדינות שבאותן שנים החלו לגבש פרקטיקה לרכישת זכויות באזורים הימיים מעבר למים הטריטוריאליים.⁹ פרקטיקה זו החלה להתגבש עוד בשנת 1945. אז הכריזה ארצות הברית בהכרזה הידועה כ"הכרזת טרומן" על זכויותיה במדף היבשתי הסמוך למימי החופים שלה.¹⁰ מדינות רבות הלכו בדרכה של ארצות הברית ופעלו בדרך דומה, עד לגיבוש אמנת המדף היבשתי בשנת 1958 (להלן - **אמנת המדף היבשתי**), עליה נרחיב להלן.¹¹

24. חוק השטחים התת ימיים מבטא, אפוא, עמדה של המחוקק שלפיה החלת הדין הישראלי הינה נחוצה והכרחית על מנת להבטיח את שימור אוצרות הטבע וניצולם המועיל. הפעילות בקשר לניצול אוצרות הקרקע מתבצעת באמצעים המחברים אל הקרקע או פועלים בזיקה לקרקע.

25. לכן, ברור כי כוונתו הסובייקטיבית של המחוקק היתה להחיל את הדין הישראלי גם על אותם מתקנים ופעילויות אשר יקדמו את הפיכת משאבי הטבע לזמינים "לצרכי מחקר, ניצול ופיתוח בעתיד" ואף להחיל את הדין הישראלי על ניצול המשאבים כשהדבר יהיה אפשרי מבחינה טכנולוגית. יש לזכור כי כבר בעת מתן הכרזת טרומן היה ברור שניצול אוצרות הטבע המצויים בקרקעית הים יצריך שימוש במתקנים המקיימים זיקה אל הקרקע והיכולים לחלץ את המשאבים הטמונים בה.

26. אשר על כן, כוונתו הסובייקטיבית של המחוקק תומכת בפירוש של המונח "קרקע הים", באופן שכולל גם את המתקנים המצויים על פני המים והמאפשרים את ה"מחקר, ניצול ופיתוח בעתיד" של אוצרות הטבע הטמונים בקרקע הים.¹²

⁹ לתיאור ההתפתחות ההיסטורית מהכרזת טרומן ועד לימינו ראו: S. N. Nandan, *The Exclusive Economic Zone: A Historical Perspective in THE LAW AND THE SEA; ESSAYS IN MEMORIAL OF JEAN CARROZ* (1987) PROCLAMATION 2667 - POLICY OF THE UNITED STATES WITH RESPECT TO THE NATURAL RESOURCES OF THE SUBSOIL AND SEA BED OF THE CONTINENTAL SHELF (Sep. 28th, 1945); זמין בקישור הבא: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=12332>.

¹¹ CONVENTION ON THE CONTINENTAL SHELF 1958. ראו גם דברי היועץ המשפטי לממשלה דאז ח' כהן בדיון בפני ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת בהכנת הצעת חוק השטחים התת-ימיים, התשי"ב-1952 לקריאות שניה ושלישית ביום 28.1.1953. בדבריו מציין היועץ המשפטי לממשלה דאז באופן מפורש את הפרקטיקה הנוהגת ביחס לאזורים הימיים ובפרט את הפרקטיקה בארה"ב. עוד הוא עומד על כך שנוסח הצעת החוק הוגשה בהתחשב בניסוחים של חקיקה דומה שנעשתה ברחבי העולם באותם נושאים.

¹² הנחת המוצא בחוות דעת זו הינה כי מבחינה לשונית המונח "קרקע הים" בהקשר החוק שלפנינו כולל משמעות תכליתית שאינה כוללת אך ורק את המקרקעין עצמם. ראו למשל סעיף 1 לחוק המקרקעין הכולל בהגדרת "מקרקעין" גם את כל המחובר "חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה". למשמעות הנודעת למונח "מחובר של קבע" ולמורכבות הכרוכה בכך ראו: יהושע ויסמן **דיני קניין - חלק כללי** 140-143 (1993).

היקף התחולה של חוק השטחים התת ימיים - תכליתו האובייקטיבית של החוק

27. בחינת לשונו של החוק והתכלית הסובייקטיבית שעמדה מאחוריו אינה מסיימת את התהליך הפרשני. יש לפנות עתה לתכליתו של החוק ולפרשו על פיה.¹³
28. הפעילות המתבצעת באזורים הימיים לצורך הפקת אוצרות הטבע מקרקע הים נעשית על פי משטר רישוי של מדינת ישראל. אוצרות הטבע שייכים לציבור הישראלי ומופקים לצרכיו.¹⁴
29. אוצרות הטבע מועברים רובם ככולם אל שטח מדינת ישראל, וגם אם בעתיד חלק מאוצרות הטבע ייוצאו לחו"ל, תכלית הייצוא היא לשרת את ההפקה לצורכי מדינת ישראל.¹⁵
30. אולם בכך לא די. לפעילות כושלת באזורים הימיים עלולות להיות תוצאות קשות בראש ובראש עיבור תושבי מדינת ישראל וזאת מן הבחינה הסביבתית, מבחינת צורכי האנרגיה של מדינת ישראל, מבחינה כלכלית ומבחינות נוספות.
31. נימוקים אלה מצביעים על קשר הדוק של הפעילות באזור זה למדינת ישראל ומביאים לתוצאה ברורה של הכרח בפעולות פיקוח של המדינה על הנעשה באזורים הימיים, הן בקרקעית הים והן במתקנים המיועדים לחיפוש אוצרות הטבע והפקתם. לכך יש לצרף את הצורך בהחלת המשפט הפיסקלי הישראלי על הפעילות באזורים הימיים, על מנת להביא לכך שהפעילות הנעשית באזור זה תמוסה לצורכי הציבור בישראל - הבעלים של אוצרות הטבע.¹⁶
32. הפקת אוצרות הטבע מקרקע הים היא הפקה ייחודית ומורכבת. היא מצריכה שימוש במתקנים ובטכנולוגיות המסוגלים להתגבר על המרחק בין פני הים לקרקעית הים. מדובר במתקנים ויכולות הנדרשים לצורך חיפוש, הפקה, הולכה, הגנה על הים מפני זיהום, שימור אוצרות הטבע ועוד.
33. ייחודיות זו מחייבת מענה משפטי באמצעות פרשנות תכליתית של הוראות החוק. על מנת להגשים את תכלית החוק יש צורך בהחלת הדין הישראלי בהיבטים הרלוונטיים לחוות דעת זו על קרקע הים וגם על כל פעילות המיועדת לקידום הניצול של אוצרות הטבע מקרקע הים. פעילות מעין זו יכולה להתבצע בין באמצעות מתקנים המחוברים לקרקע הים ובין בדרכים אחרות המיועדות לקידום ניצול אוצרות הטבע מקרקע הים.

¹³ לפירוש חקיקה על פי תכליתה ראו: בג"ץ 6728/06 עמותת "אומץ" נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 25 (לא פורסם, 30.11.2006); בג"ץ 4585/06 ועד משפחות הרוגי אוקטובר 2000 נ' שר הפנים, פסקה 18 (לא פורסם, 24.10.2006); אחרון ברק פרשנות תכליתית במשפט 195 (2003).

¹⁴ ראו בג"ץ 3734/11 דודיאן נ' כנסת ישראל (טרם פורסם, 15.8.2012) (להלן - עניין דודיאן).

¹⁵ ראו בעניין זה דו"ח הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל, בעמ' 8 (פורסם ביום 12.9.2012); זמין בקישור הבא: <http://energy.gov.il/Subjects/NG/Documents/NGReportSep12.pdf>.

¹⁶ ראו: עניין דודיאן, פסקה 22.

היקף התחולה של חוק השטחים התת ימיים - פרשנות על פי המשפט הבין לאומי

34. כלל הוא כי את הדין בישראל יש לפרש, ככל הניתן, בהתאם למשפט הבין לאומי.¹⁷ כך בכלל וכך במיוחד ככל שמדובר בחוק השטחים התת-ימיים היונק את מקורותיו משלבים מוקדמים של התפתחות המשפט הבין לאומי לגבי האזורים הימיים. יש לפרש אפוא חוק זה בהתאם לעקרונות דיני הים כפי שהתפתחו מאז חקיקת החוק.

35. המשפט הבינלאומי מעניק למדינת ישראל כמדינת חוף, סמכויות באזורים הימיים בקשת רחבה של נושאים. סמכויות אלה מוסדרות הן באמנת המדף היבשתי משנת 1958 שמדינת ישראל הינה צד לה והן באמנת הים משנת 1982 (להלן - **אמנת הים**).¹⁸

36. בחוות דעת זו נתמקד באמנת הים אשר הינה העדכנית יותר מבין השתיים. אולם נציין כי כבר באמנת המדף היבשתי קיימת הסדרה מפורטת המעניקה למדינת החוף זכויות ריבוניות בקרקע וסמכות להקים במדף היבשתי מתקנים לצורך חיפוש של אוצרות טבע והפקתם. אמנת המדף היבשתי אף קובעת כי מתקנים אלה יהיו תחת סמכות השיפוט של מדינת החוף אשר אף רשאית להקים סביבם "אזור בטחון" עד למרחק של 500 מטר מן המתקן.¹⁹

37. אמנת הים כוללת הסדרה עדכנית של הזכויות ב"מדף היבשתי". מדינת ישראל איננה צד לאמנה זו, אך מדינת ישראל מקבלת על עצמה את הוראותיה המנהגיות של אמנת הים, לרבות ההוראות הנוגעות לאזורים הימיים.²⁰

38. על פי אמנת הים, המדף היבשתי הוא מונח משפטי המתאר את המדרון בשולי היבשה של מדינת החוף הנמשך מתחת לפני הים עד למרחק של 200 מייל ימי מחוף המדינה או עד למקום שבו חל שינוי חד בזווית השיפוע.²¹

39. למדינת החוף זכות ריבונית בלעדית לנצל ולפתח את אוצרות הטבע שבמדף היבשתי. זכות בלעדית זו אינה דורשת הכרזה מצדה של מדינת החוף.²²

40. למדינת החוף יש זכות בלעדית להתיר קידוחים במדף היבשתי ולהסדיר קידוחים אלה.²³ האמנה אף מסדירה את זכותה של מדינת החוף וסמכותה להסדיר את הפעילות באיים מלאכותיים וכן במתקנים ומבנים המצויים מעל למדף היבשתי. סמכות ההסדרה משתרעת

¹⁷ ראו: בג"ץ 2599/00 ית"ד - עמותת הורים לילדי תסמונת דאון נ' שר החינוך, פ"ד נו(5) 834, 846 (2002); בג"ץ 4542/02 עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 346, 386 (2006).

¹⁸ ראו: 1982 THE LAW OF THE SEA CONVENTION ON THE SEA.

¹⁹ ראו סעיף 2(5) ו-4(5) לאמנת המדף היבשתי.

²⁰ למעמדו המנהגי של האזור הכלכלי הבלעדי ראו: רובי סיבל **המשפט הבינלאומי; פרק 18 - דיני הים** 394 (2003); M. Shaw INTERNATIONAL LAW 582-583 (6th edition, 2008).

²¹ ובכל מקרה, לא מעבר ל- 350 מייל ימי מחוף המדינה. ראו הגדרת מדף יבשתי בסעיף 76 לאמנת הים. כללים מיוחדים מסדירים את חלוקת המדפים היבשתיים בין מדינות שכנות. ראו סעיף 83 לאמנת הים.

²² ראו סעיף 77 לאמנת הים.

²³ ראו סעיף 81 לאמנת הים.

הן על רגולציה של הפעילות במתקנים והן על התחומים הפיסקאליים הרלוונטיים למתקנים אלה.²⁴

41. לצד הסדרת הזכויות במדף היבשתי אמנת הים מסדירה אף את זכויות וסמכויות מדינת החוף באזור הכלכלי הבלעדי.²⁵ האזור הכלכלי הבלעדי משתרע עד מרחק של 200 מייל ימי מהחוף, אלא אם הוסכם אחרת בין המדינות שלהן אזורים גובלים.²⁶

42. על פי אמנת הים, מדינת ישראל בהיותה מדינת חוף נהנית מ"זכויות ריבוניות" (sovereign rights) באזור הכלכלי הבלעדי במגוון רחב של תחומים,²⁷ ובכלל זה - ניצול, מחקר, שימור וניהול של משאבי הטבע המצויים באזור זה.²⁸

43. לצורך הגשמת "זכויות ריבוניות" אלה אמנת הים מוסיפה ומעניקה למדינות החוף גם "סמכות שיפוט" (jurisdiction) ביחס לאיים מלאכותיים, מתקנים ומבנים אחרים באזור הכלכלי הבלעדי וכן ביחס לשמירה והגנה על הסביבה הימית.²⁹

44. הוראת סעיף 60 לאמנת הים - החלה על האזור הכלכלי הבלעדי וגם על המדף היבשתי³⁰ - מגדירה באופן מפורט את הסמכויות של מדינות החוף במתקנים. לעניין זה קובע סעיף 60(1) כי:

"In the exclusive economic zone, the coastal state shall have the exclusive right to construct and regulate the construction, operation and use of:

...

(b) Installations and structures for the purposes provided for in article 56 and other economic purposes".

כמו כן, קובע סעיף 60(2) לאמנת הים באותו עניין כי:

²⁴ ראו סעיף 80 לאמנת הים המפנה לסעיף 60 המתייחס להסדרת הפעילות באזור הכלכלי הבלעדי בתחומים אלה.
²⁵ S. N. Nandan, *The Exclusive Economic Zone: A Historical Perspective in THE LAW AND THE SEA; ESSAYS IN MEMORIAL OF JEAN CARROZ* (1987).
²⁶ ראו הגדרות בסעיף 55 ו-57 לאמנת הים.

²⁷ ראו סעיף 56 לאמנה. 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).

²⁸ קיימת מחלוקת בשאלה האם הוראותיה האופרטיביות של אמנת הים ביחס ל"אזור הכלכלי הבלעדי" מקבלות תוקף בהיעדר הכרזה מתאימה (proclamation) על ידי מדינת החוף. לטעמנו, למחלוקת זו אין משמעות מעשית לצורך חוות הדעת שלפנינו, וזאת משני טעמים: ראשית, הדיון שערכנו בתחום המשפט הבין לאומי נועד לסייע ככלי פרשני לצורך פרשנות דין ישראלי מקומי. שאלת ההכרזה רלוונטית למישור היחסים הבין לאומיים. שנית, בשל המאפיינים הגיאוגרפיים של הים התיכון נראה כי ככלל קיימת תפיפה בין המדף היבשתי לאזור הכלכלי הבלעדי. לצורך חוות דעת זו ופרשנות הדין הישראלי הפנימי אף הוראות האמנה החלות על המדף היבשתי, שאינן דורשת כל הכרזה, מביאות לתוצאה דומה.

²⁹ ראו סעיף 56(b) לאמנה.

³⁰ ראו ה"ש 23 לעיל.

"The Coastal State shall have the exclusive jurisdiction over such artificial islands, installations and structures, including jurisdiction with regard to customs, fiscal, safety, and immigration laws and regulations..."

45. מהאמור עולה כי אמנת הים מכירה בסמכותה של מדינת ישראל ובזכותה הבלעדית כמדינת חוף במגוון היבטים הכרוכים בפעילות המתקנים המצויים באזור הכלכלי הבלעדי, ובכלל זה ההיבטים הפיסקאליים והסביבתיים של פעילות זו.

46. האמנה אינה מבחינה בין מתקני חיפוש למתקני הפקה. הוראות האמנה חלות לגבי כל סוגי המתקנים המשמשים לצורך מימוש הזכויות והסמכויות על פי האמנה. מתקנים אלה כוללים גם מתקנים בעל יכולת ניידות, ככל שהם פועלים באותה עת למימוש הזכויות והסמכויות של המדינה החופית על פי האמנה.³¹

47. סקירה קצרה זו של הוראות אמנת הים מלמדת כי החלת המשפט הישראלי העוסק בהפקת משאבי הטבע הטמונים באזורים הימיים, בהגנת הסביבה ובהסדרה הפיסקלית של הפעילות המבוצעת באזורים אלה, תואמת את הדין הבינלאומי.

48. עוד עולה מהוראות המשפט הבין לאומי עולה כי למדינת ישראל ישנה סמכות להקים מתקנים באזורים הימיים לצורך חיפוש אוצרות טבע והפקתם; להחיל עליהם את הדין הישראלי; להסדיר את פעולתם ולהחיל עליהם משטר פיסקאלי ישראלי. כמו כן זכותה של מדינת ישראל להסדיר את כל פעילות הקידוחים באזורים הימיים.

49. לכן, יש לפרש את חוק השטחים התת-ימיים - ואת המונח "קרקע הים" הכלול בו - גם בהתאם להוראות אלה של המשפט הבין לאומי. פרשנות זו לצד פרשנות העולה מכוונתו הסובייקטיבית וכוונתו האובייקטיבית של המחוקק מביאות למסקנה דומה. מסקנה זו נובעת גם מייחודיות הליך הפקת אוצרות הטבע מקרקע הים באזורים הימיים.

50. המסקנה היא כי יש להחיל את הדין הישראלי הרלוונטי באזורים הימיים על מתקני ההפקה והקידוח שהם חלק מ"קרקע הים" המצויה בשטח מדינת ישראל. כמו כן יש לפרש את החוק כמחיל את החוק הישראלי על כל פעילות המתבצעת באזורים הימיים שמיועדת לקדם את ניצול אוצרות הטבע מקרקע הים.

³¹ ראו לדוגמה החלטה משנת 1989 של ארגון ה-IMO (International Maritime Organization), הדנה באזורי בטחון סביב מתקני קידוח תוך התייחסות לסעיפים 60 ו-80 לאמנת הים. בהחלטה נכתב בהערת שוליים פרשנית (בעמוד 288), כי: "For the purposes of this resolution mobile offshore drilling units (MODUs) used for exploratory drilling operations offshore are considered to be vessels when they are in transit and not engaged in drilling operation, but are considered to be installations or structures when engaged in drilling operations".

51. כאמור, תוצאה זו עולה בקנה אחד עם המשפט הבינלאומי ואין להתפלג, אפוא, כי מדינות אחרות מחילות את דיניהן בדרך דומה למהלך שנקט בחוות דעת זו, המבוססת על פרשנותו של חוק מסגרת להחלת הדין הישראלי באזורים הימיים.³²

הדין הישראלי באזורים הימיים - פרשנות חוקים פרטניים

52. עד כה עסקנו בפרשנות חוק השטחים התת ימיים. אולם פרשנות חוק זה אינה הדרך היחידה לבחינת החלת הדין הישראלי באזורים הימיים.

53. החזקה שלפיה המשפט הישראלי חל רק בגבולות המדינה איננה חזקה חלוטה. כפי שכבר צוין לעיל, מדובר לכל היותר בחזקה הניתנת לסתירה.

54. אכן, הפסיקה עמדה על כך שחזקה זו אינה נסתרת בקלות וכי:

"לשם כך דרוש כי תוכנו של החוק יחייב, במפורש או מכללא, תחולה אכסטרא-טריטוריאלית".³³

עמדתנו היא כי בכל הנוגע לתחומי המשפט בהם מתמקדת חוות הדעת חזקת התחולה הטריטוריאלית של החקיקה בישראל נסתרת באמצעות הכלים של הפרשנות התכליתית.

55. התכלית שתומכת בהחלת הדין הישראלי בתחומים בהם עוסקת חוות הדעת פורטה לעיל בהרחבה. תכלית זו יחד עם עקרונות המשפט הבין לאומי מהווים כלים פרשניים התומכים בסתירתה של חזקת התחולה הטריטוריאלית של החקיקה.

56. על כן, ככל שחוק ישראלי פלוני בתחומים בהם עוסקת חוות הדעת מאפשר זאת (למשל בכך שהוא איננו כולל הוראה מפורשת הסותרת את החלת הדין בישראל על האזורים הימיים) יש לפרשו מבחינה תכליתית ובהתאמה לדין הבינלאומי. פרשנות זו תוליד במקרים אלה לקביעה כי חזקת התחולה הטריטוריאלית של החקיקה נסתרת וכי אותו החוק חל גם באזורים הימיים.

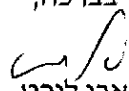
³² ראו לדוגמה: סעיף 20 ל- Oceans Act 1996 (קנדה); סעיף 19(1) ל- Maritime Zone Act 1994 (דרום אפריקה); סעיף 27 ל- Territorial Sea, Contiguous Zone, and Exclusive Economic Zone Act 1977 (ניו זילנד).

³³ ראו: עניין **מקסימוב**, פסקה 3 לפסק דינה של השופטת ט' שטרסברג-כהן.

סיכום

57. על פי הדין כיום ועד לחקיקת חוק האזורים הימיים, החוק הישראלי הנוגע להסדרת החיפוש, ההפקה וההולכה של אוצרות הטבע, להגנה על הסביבה ולהסדרת התחום הפיסקאלי חל גם באזורים הימיים. הוא חל על קרקע הים, תת קרקע הים וכן על המתקנים המשמשים באופן ישיר ועקיף לחיפוש, הפקה והולכה של אוצרות הטבע המצויים באזורים הימיים. הדין הישראלי הרלוונטי לחוות דעת זו חל על פעילות המתבצעת באזורים הימיים המכוונת לקידום הפקת אוצרות הטבע מקרקע הים.

58. לפיכך, מקום שבו חקיקה מסוימת בתחומים הרלוונטיים לחוות הדעת קובעת במפורש כי היא חלה על שטחי מדינת ישראל, יש לראותה כחלה גם על האזורים הימיים. כך הדבר, לדוגמא בחלק מחקיקת המס אשר קובעת כי ההכנסה הניתנת לשומה על פי הוראות הדין היא ככלל הכנסה שנצמחה "בישראל".³⁴ מקום שבו החקיקה שבה עוסקת חוות הדעת "שותקת" בכל הקשור לתחולתה הטריטוריאלית, יש לפרש אותה כחלה גם באזורים הימיים.

בברכה,

 אבי ליכט

משנה ליועץ המשפטי לממשלה
 (כלכלי-פיסקלי)

העתיקים: שר המשפטים
 היועץ המשפטי לממשלה
 המשנים ליועץ המשפטי לממשלה

³⁴ ראו למשל סעיף 2 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש].

נספח ז':

**העמודים הרלוונטיים מתוך חוות הדעת
של המשנה ליועמ"ש לועדת שישינסקי**

מיום 3.1.2010

לשכת המשנה ליועץ המשפטי
(משפט כלכלי - פיסקאלי)

כ"ז טבת תשע"א
03.01.2010

אל: חברי הוועדה לבחינת המדיניות הפיסקאלית הנהוגה בישראל בתחום חיפוי הנפט והגז הטבעי

הנדון: חוות דעת משפטית לקראת פרסום מסקנות הוועדה

מבוא ועיקרי הדברים

1. בתום מספר חדשים של עבודה ושני סבבים בהם נשמעו עמדות הציבור, האחד לפני פרסום טיוטת עיקרי מסקנות הוועדה ואחד לאחריו, ולאחר שמיעת עמדות הציבור בעל פה, עומדת הוועדה בפני פרסום מסקנותיה.
 2. המלצתה העיקרית של הוועדה היא להטיל מיוחד על רווחיהם של מחזיקי שטר החזקה כהגדרתו בחוק הנפט, תשי"ב – 1952 (להלן – **החוק** או **חוק הנפט**) מהפקת הגז או הנפט. כמו כן ממליצה הוועדה לבטל את אחת מההטבות שניתנו למחזיקי שטר החזקה – ניכוי האזילה בהתאם לתקנות מס הכנסה (ניכויים מהכנסת בעלי זכויות נפט), תשט"ז-1956 (להלן – **התקנות** או **תקנות מס הכנסה**). בנוסף מציעה הוועדה להעניק הטבה חדשה למחזיקי שטר החזקה בדמות פחת מואץ על ההשקעות.
 3. במהלך עבודת הוועדה הועלו טענות משפטיות רבות נגד עצם הקמת הוועדה ונגד כל שינוי במשטר הפיסקאלי. עיקר הטענות נוגע להחלת השינויים במשטר הפיסקאלי על מחזיקי רישיונות וחזקות קיימים. כן נטען נגד הטלת מס או היטל יעודי על הכנסות ורווחים מתגליות של נפט וגז בלבד.
 4. מטרתה של חוות דעת זו היא להציג בפני חברי הוועדה התייחסות לטענות העיקריות שהועלו בפני הוועדה, אשר שבו והועלו במסגרת שמיעת עמדות הציבור. נעיר כי הטענות שנשמעו במהלך שמיעת עמדות הציבור כלפי המודל עצמו היו בעיקר טענות כלכליות ולא משפטיות והן יזכו להתייחסות בדו"ח עצמו.
- חוות דעת זו מבוססת על חוות הדעת הראשונית שהוצגה לוועדה לפני פרסום הטיוטה. חוות הדעת הראשונית עובתה בעקבות טענות שעלו בעת שמיעת עמדת הציבור. היא כוללת גם התייחסות לשינויים שערכה הוועדה בהמלצותיה בעקבות הטענות שנשמעו על ידי גורמים שונים שהופיעו בפניה.

5. חוות דעת זו נכתבה לאחר קריאת כלל החומר שהומצא לוועדה, ולאחר שמיעה יסודית של כל הטענות שעלו בעל פה. היא גובשה על ידי צוות במחלקה הכלכלית פיסקאלית, בעיקר עו"ד דלית זמיר ומר יוסף זינגר, יחד עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) וצוותה בהיבטים החוקתיים והיחידה להסכמים בינלאומיים במחלקת ייעוץ וחקיקה בסוגיות של המשפט הבין לאומי. נעזרנו אף בחוות דעת שהוצגו לוועדה על ידי פרופסור ברק מדינה, פרופסור יוסף מ' אדרעי ופרופסור משה הירש.

6. עמדתנו היא כי אין מניעה משפטית לקידום הליכים שיעגנו בדין את שנקבע בהמלצות הוועדה. ההסדרים החדשים אינם פוגעים בכל זכות חוקתית כמו זכות הקניין, חופש העיסוק או הזכות לשוויון.

מסקנה זו מבוססת על העיקרון המשפטי לפיו המדינה רשאית, ולעיתים אף מחויבת, לשנות את מדיניותה הכלכלית והפיסקאלית. יש להבין כי תחום הגז הביא בשנים האחרונות לשינוי משמעותי בכלכלה הישראלית – יש שיאמרו מהפכה ממש. שינוי זה מחייב התייחסות של המחוקק ומחוקק המשנה. לא ניתן לעצום עיניים מול מהפכת האנרגיה שחוה המדינה ואף המשטר המשפטי חייב להתאים עצמו למציאות המשתנה.

היזמים ומחזיקי תעודות ההשתתפות העלו טענות בדבר פגיעה בהסתמכות ופגיעה בציפייה שלהם להמשך המצב הקיים. טענות אלה אינן מבוססות לא מן הבחינה העובדתית ולא מן הבחינה המשפטית. אף הטענות בדבר חקיקה רטרואקטיבית אינן מבוססות כיוון שהחקיקה המוצעת צופה פני עתיד ולא תמסה הכנסות ורווחים שהופקו בעבר. כמו כן, אין גם כל פגם בחקיקה המתמקדת במגזר הנפט והגז לאור מאפייניו הייחודיים.

7. אולם גם אם נניח לצורך הדיון בלבד כי נפגעה זכות חוקתית כלשהי עדיין מדובר בהסדר העומד במבחן החוקתי כיוון שהפגיעה הלכאורית עומדת בתנאי פסקאות ההגבלה שבחוקי היסוד.

ההסדר החדש מיועד לקדם תכלית ראויה - שיתוף הציבור בחלק הוגן מהרווחים שמופקים מנכסים שבבעלותו. שיתוף כאמור נדרש, בין היתר, נוכח העיוות במצב הקיים ומטעמים של צדק חלוקתי.

מנתוני הוועדה עולה כי ההסדר הפיסקאלי הנוכחי כשל. הוא מביא לתוצאה קשה מבחינת אינטרס הציבור, שכן תוצאתו היא שמחזיקי שטר החזקה נהנים ממשאב ציבורי יקר ערך והתמורה נותרת ברובה בידם מבלי להביא לידי ביטוי את ציבוריות המשאב. התמלוגים המשולמים כיום אינם מקטינים את העיוות שבהסדר הקיים. זאת כיוון שהטבות המס המפליגות המוענקות ליזמים מקזזות או מקטינות מאוד את תשלומי התמלוגים שמשלמים היזמים. כך נוצר עיוות במשטר הפיסקאלי שכתוצאה ממנו אין ביטוי מספק ולעיתים אין ביטוי כלל לעובדה שהיזמים גוזרים את רווחיהם ממכירת נכסי הציבור.

תוצאה זו קשה במיוחד לאור העובדה שהציבור נושא אף הוא בחלק מהסיכון שבחיפוש באמצעות מערך נדיב ביותר של הכרה בהוצאות החיפוש. אך למרות זאת הוא לא נהנה בצורה מספקת מרווחי המאגרים. תיקון עיוות זה הוא ללא ספק תכלית ראויה.

הסדר זה הוא אף הסדר מידתי. מידתיות ההסדר נובעת בראש ובראשונה מכך שההסדר המוצע מביא לחלוקה הוגנת של הרווחים ממרבצי הגז והנפט ומותיר בידי היזמים, כמו גם בידי הציבור, חלק הוגן מאותם רווחים. בנוסף לכך ההסדר מידתי בשל ההגנה שההסדר המוצע מעניק להשקעותיהם של היזמים, בשל העלייה ההדרגתית בשיעורי ההיטל, ומהתזרים הגבוה המובטח בשנות הפעילות הראשונות כתוצאה מהסדר הפחת המואץ.

נציין כי בכל ההליכים לא נטען כי המשטר החדש גורם להפסד ההשקעה, אלא לכל היותר לקיצוץ ברווחים שצפו היזמים.

המידתיות אף נובעת מכך שהסדרים אחרים שהוצעו אינם מגשימים את התכלית החברתית של צדק חלוקתי. כך, לדוגמא, כיוון שעיקר הפוטנציאל למציאת מאגרים חולק כבר וכיוון שנמצאה כמות מספיקה לתצרוכת מקומית בטווח הנראה לעין, החלת ההסדר רק על זכויות עתידיות תעקר את תכליתו של השינוי, ועלולה להפוך את ההסדר המוצע לאות מתה. דברים אלה נכונים אף ביתר שאת לאור הנתונים החדשים לגבי כמות הגז הצפויה בהתאם לפרסומים במאגר לויתן.

8. בסופו של יום מדובר בהסדר מאוזן, שהפך בעקבות השינויים שנערכו לאחר שמיעת עמדות הציבור למידתי עוד יותר. הוא מאפשר לציבור להפיק תועלת מפירות נכסיו באופן שיכול להביא להשלכות משמעותיות על הציבור בישראל מחד גיסא, ומותיר בידי היזמים רווחים נורמאליים ואף מאפשר פיתוח של השדות מאידך גיסא.

ההמלצות מביאות את חלקו של הציבור ברווחים לממוצע במדינות ה-OECD שלהם מגזר מפותח של נפט וגז. הן מבוססות על משטר פיסקאלי המקובל במדינות רבות. ההשוואה למדינות ה-OECD מהווה אינדיקציה לא רק לפרקטיקה המקובלת בענף אלא גם לדרך המאוזנת שבה פעלה הוועדה. אי לכך הטענה ששבה ועלתה בעמדות שהוצגו לוועדה אודות "הלאמת" המאגרים ו"הפקעתם" אינה מבוססת ואינה יכולה להתקבל.

הערות מקדימות לדיון החוקתי

הגז והנפט שייכים לכלל הציבור ולא ליזמים

9. על פי הדין בישראל, המחצבים המצויים על פני הקרקע, מתחת לפני הקרקע ואף בקרקעית הים ומתחתיה שייכים לציבור כולו.¹

עיקר המאגרים בהם מתמקדת המחלוקת מצויים בעומק הים מחוץ למים הטריטוריאליים של ישראל. קרקע הים באזורים אלה נכללת בשטחה של המדינה מכח חוק השטחים התת ימיים, התשי"ג - 1953.²

לכן, אף המאגרים של הנפט והגז המצויים מתחת לקרקעית הים בשטחים התת ימיים שייכים לציבור כולו.

חוק הנפט חל גם על השטחים התת ימיים האמורים. מכוחו חילקה המדינה בשנים האחרונות שורה של זכויות. לאור האמור מובן, כי על ההכנסות והרווחים ממשאבים ציבוריים אלה חלים חוקי המס של מדינת ישראל.³ דברינו אלו נכונים אף לגבי המאגרים היבשתיים.

10. במהלך שמיעת עמדות הציבור עלתה הטענה כי מחזיקי הרישיונות והחזקות מכח חוק הנפט מחזיקים בידם זכות קניינית בגז ובנפט שמצאו. לטענתם, המדינה העבירה את הזכויות הקנייניות שהיו לה בשדות הגז והנפט ליזמים באמצעות הרישיונות והחזקות שניתנו. אין לקבל טענה זו. משאבי הטבע נשארים בבעלות הציבור אף לאחר גילויים ואין ליזמים כל זכות קניינית בהם, כפי שנסביר להלן.

11. הזכות לחפש נפט ולהפיקו מוענקת בישראל על בסיס היתרים מוקדמים, רישיונות וחזקות בהתאם לחוק הנפט. הוראות חוק זה עוסקות, בין היתר בשיקולים בדבר מתן הזכויות, הפיקוח על מחזיקי החזקות והסנקציות המנהליות והפליליות בעקבות הפרת הוראות החוק והפרת הוראות הזכות. כך, למשל, מוסמך המנהל לבטל רישיון וחזקה אם הופרו הוראות החוק או אם הופרו תנאיהם.⁴

¹ ראו דבר המלך במועצתו 1922 וכן סעיף 2 לחוק נכסי המדינה, התשי"א - 1951. יהושע ויסמן **דיני קניין – חלק כללי** (תשנ"ג) 128. ראו גם פקודת המכרות. חוק הנפט עצמו מניח כי הבעלות בנפט היא של הציבור ולכן הוא קובע משטר תמלוגים מיוחד עבור מחצבים אלה.

² החוק קובע כי שטח מדינת ישראל יכלול גם את קרקע הים עד היכן שעומק המים מאפשר את ניצול אוצרות הטבע בשטחים אלה. שטחים אלה הם מקרקעי הציבור מכח סעיף 108 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969. ראו לעניין זה אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט החוקתי של מדינת ישראל עקרונות יסוד** (כרך ב') 926 (מהדורה שישית, תשס"ה).

³ נעיר כי במשרד המשפטים עמלים בשנים האחרונות על תזכיר לחוק חדש שיקבע הסדר מפורט יותר בנוגע לשטחים התת ימיים, אולם גם במצב המשפטי הקיים, אין מניעה להחיל את הוראות הדין הישראלי בכל הנוגע למשאבים בשטחים אלו, ובפרט את הוראות חוק הנפט ואת דיני המס לגבי המשאבים האמורים.

⁴ ראו סעיף 55 לחוק. ראו גם הוראות בדבר פקיעת החזקה בסעיף 29 לחוק.

נספח ח':

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

