



מדינת ישראל
משרד המשפטים
State of Israel
Ministry of Justice

Deputy Attorney General (International Law)

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי)

תאריך: 11 ספטמבר 2022

ט"ו אלול תשפ"ב

לכבוד

[ד"ר אייל חולתא, ראש המל"ל]

הנדון: חתימה על הסכם עם לבנון לתיחום איזורים ימיים ופיתוח משותף של המאגר חוצה קו האמצע של איזורי התיחום בתקופת בחירות

בפנייתך אלי מיום 8 ספטמבר 2022 (מצ"ב למכתבי זה. להלן "פנייתך") ביקשת את אישורי לחתימה על הסכם עם לבנון לתיחום איזורים ימיים ופיתוח משותף של המאגר חוצה קו האמצע של איזורי התיחום (להלן: "ההסכם" או "ההסכם עם לבנון"). בפנייתך ציינת כי קיימת חיוניות ודחיפות ביטחונית ומדינית (בהסתמך על חו"ד מסווגת של משרד הביטחון שצורפה לפנייתך) לחתימה על ההסכם (או לשליחת אגרת הסכמה לארה"ב לתנאי ההסכם) בתקופת הבחירות.

עוד פירטת בפנייתך כי מהותו של ההסכם תהיה שינוי מנקודות הציון שישראל הפקידה בעבר (בשנת 2011) באו"ם לגבי קו הגבול הצפוני באופן שיצמצם באופן מסוים את היקף השטח בהפקדה האמורה וויתור של ישראל על זכותה לפיתוח של המאגר חוצה קו האמצע של איזורי התיחום בתמורה לכך שישראל תקבל פיצוי כספי בהתאם לחלקה המשווערך במאגר (buyout).

לעמדתני, שתפורט להלן, לאור השיקולים שפורטו בפנייתכם, ובעיקרם החיוניות והדחיפות הביטחונית והמדינית, אין מניעה לחתימה על ההסכם עם לבנון בתקופת הבחירות.

במכתבי ליועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, מיום 7 ביולי 2022, הובהרו מחדש אמות מידה לבחינת קידומו של הסכם בין-לאומי בתקופת בחירות. להלן אפרט את ממצאי הבחינה של סוגיית ההצטרפות לתכנית Creative Europe (להלן "התוכנית") בהתאם לאמות המידה הנוגעות לדבר:

אופיו של ההסכם – מדובר בהסכם משמעותי מבחינה מדינית וביטחונית שיהיו לו גם השלכות משמעותיות על שוק האנרגיה בישראל. מעבר לכך שמדובר בהסכם היסטורי וייחודי מול מדינת אויב יהיה בו כדי לקדם משמעותית את סופיות הסכסוך בין ישראל ללבנון לגבי תיחום האיזורים הימיים ושיתוף פעולה ראשוני וייחודי בהפקת משאבי גז טבעיים שיתרמו לכלכלה של שתי המדינות. למותר

לציין כי המעורבות של ארה"ב בקידום ההסכם לאורך השנים מקנה גם היא משמעות מיוחדת ודרמטית להסכם.

העבודה לקידום ההסכם – המגעים בין ישראל ללבנון, בתיווכה של ארה"ב, מתנהלים עוד משנת 2011, ובהתאם להחלטת הקבינט המדיני-ביטחוני משנת 2018. בשנים האחרונות הואץ ההליך, וזאת במיוחד משנת 2020, אז ישראל ולבנון, בתיווך אמריקאי, הסכימו – לאחר תקופה ממושכת של מגעים דרך ארה"ב – לתנאים במסגרתם יתקיים המו"מ. באוקטובר 2020 החל משא ומתן ישיר בין הצדדים, בתיווך אמריקאי. במסגרת זו התקיימה סבבי משא ומתן בבסיס יוניפי"ל שבנאקורה, ומאז מינויו של שליח האנרגיה האמריקאי הוכשטיין אינטנסיביות המגעים התעצמה והוא דילג במשך מספר חודשים בין הצדדים במטרה להגיע להסכמות. לכל אורך התקופה התנהלו ההליכים על ידי צוות מקצועי, הכולל נציגים מכל הגופים הרלוונטיים: משרד האנרגיה, משרד החוץ, המטה לביטחון לאומי, משרד המשפטים וצה"ל. בשנה החולפת, התקיימו מספר דיונים בראשות ראש הממשלה (הנוכחי והקודם) במטרה לתקף את העמדות והאינטרסים הישראליים. לאור הימשכות הליכי המו"מ, הליכים אלה התנהלו לאורך תקופה של מספר ממשלות וזכו לתמיכת השרים הרלוונטיים. זאת גם בתקופות בחירות קודמות שהתקיימו בשנים האחרונות.

קיומם של כורח ודחיפות – בהתאם לעמדות גורמי הביטחון, החוץ והאנרגיה, שמקובלות גם על ראש המל"ל, חתימה על ההסכם תאפשר מימוש של אינטרסים ביטחוניים, מדיניים ואסטרטגיים (לצד השגת יתרונות כלכליים ואנרגטיים) חיוניים למדינת ישראל. כמו כן, לפי עמדות גורמי המקצוע, קיימת דחיפות ביטחונית ומדינית לחתימה על ההסכם שכן דחייתו עד לאחר הבחירות עלולה להפחית משמעותית את האפשרות להגיע להסכם ולייצר סיכון מוחשי להסלמה ביטחונית בטווח הזמן הקרוב. לצד הפירוט בחוות הדעת המסווגת של משרד הביטחון אצ"י, בין היתר, גם את החשש כי לאחר ה- 31.10.22 (מועד הבחירות לנשיאות בלבנון), יקטן הסיכוי שלבנון תוכל לחתום על ההסכם. כמו כן קיים היום חלון הזדמנויות לספק צרכי אנרגיה לאירופה לאור משבר האנרגיה המסתמן שם, באופן שמצריך פיתוח מהיר של המאגר חוצה קו האמצע כדי שישראל גם תוכל להפיק רווחים ממנו.

כבילת שיקול דעתה של הממשלה הבאה – מטבע הדברים כל התקשרות בהסכם בין-לאומי כובלת את שיקול דעתה של הממשלה הבאה. ההסכם אמנם אינו מצריך הוצאה תקציבית משמעותית אך הוא כן כולל התחייבויות מדיניות משמעותיות לגבי שינוי קוי תיחום האיזורים הימיים עם לבנון והתחייבויות כלכליות (בעלות משמעות כספית מסוימת) לגבי ויתור של ישראל על חלק מסוים מתוך הרווחים במאגר חוצה קו האמצע לעומת פיתוח חד-צדדי של ישראל של המאגר. לצד זאת, בכל מקרה ללא הסכם סביר מאוד להניח שלא היה ניתן לפתח את המאגר מהצד הישראלי בשל החשש הביטחוני שהיה נלווה לכך. מכאן שהמשמעות המרכזית הינה ההנחה שלאור ההתחייבות לאמריקאים יהיה קושי משמעותי לממשלות הבאות לחזור בהן מהאמור בהסכם, בעיקר לגבי תיחום האיזורים הימיים מול לבנון.

שאלת היעדרו של קונצנזוס ציבורי – על רקע תקופת הבחירות, חתימה על ההסכם מצויה במחלוקת ציבורית משמעותית וקשה. המחלוקת מתמקדת בהיבטי התוכן של ההסכם ובהיבטי אופן חתימתו. כך, למשל, טען מר בנימין נתניהו ראש האופוזיציה (ביום ה- 20.9.22) כי ההסכם מהווה התקפלות

מול איומי חיזבאללה וכי מדובר במסירה של מאגר גז ללבנון שרווחיו ישמשו את חיזבאללה כדי לירות טילים נגד ישראל. כל זאת לצד טענות של גורמים פוליטיים נוספים כי מדובר בהסכם שמנוגד לאינטרסים של מדינת ישראל. כמו כן קיימות טענות רבות לגבי אופן חתימת ההסכם, ובכלל זאת דרישה להביא את ההסכם לאישור הכנסת ולהכפיפו למשאל עם או רוב של 80 חברי כנסת (לפי חוק יסוד: משאל עם). שתי עתירות נגד ההסכם שהוגשו לבג"ץ נדחו אך זאת בשל היותן תיאורטיות. אין ספק כי ברגע שיעמוד ההסכם על הפרק מספר גופים יעתרו מייד לבג"ץ כדי שזה יורה למדינה שלא לחתום עליו ללא אישור הכנסת או/ו משאל עם כאמור. [כמענה מסוים לבעייתיות בהיבט זה, ההסכם יונח בפני הכנסת למשך 14] יום לפני חתימתו. הנחה זו תאפשר קיום דיון ציבורי בתוכנו של ההסכם והכנסת תוכל לנקוט פעולות לגביו בהתאם לתקנון הכנסת].

הטבה לציבור בוחרים – חתימה על ההסכם צפויה להיטיב ביטחונית וכלכלית בצורה משמעותית עם כלל אזרחי ישראל ואין מדובר בהטבות לציבור בוחרים מסוים.

הוצאה תקציבית - ההסכם אינו כרוך בהוצאות תקציביות (ראה פירוט לעיל בעניין המשמעויות הכלכליות).

במכלול השיקולים האמורים, עמדתי היא שהדחיפות המדינית וביטחונית של חתימה על ההסכם עם לבנון בתקופת הבחירות, כפי שפורטה בפנייתכם ובחוו"ד המסווגת של משרד הביטחון, לצד העובדה כי ההסכם יובא לידיעת חברי הכנסת לפני אישורו בממשלה, מכריעות את הכף לטובת אישור חתימה על ההסכם בעת הזאת.

בברכה,

ד"ר גיל-עד נועם

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי)

העתקים:

גב' אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)
 מר מאיר לוין, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)
 ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי)
 גב' יעל ויינר, ראש תחום (משפט בין-לאומי), כאן
 גב' הילה אקרמן, ראש אשכול (משפט בין-לאומי כלכלי), כאן