

הכנסת העשרים וחמש

יוזמת : חברת הכנסת מרב מיכאלי

פ/25/2483

הצעת חוק-יסוד : אוצרות הטבע ומשאבי סביבה

1. עקרונות יסוד
אוצרות הטבע ומשאבי הסביבה של מדינת ישראל הם נחלת הכלל; הם מהווים תשתית הכרחית לקיום אנושי מלא ולפיתוח בר-קיימא של האדם והחברה בהווה ובעתיד, והם יכובדו ברוח עקרונות היסוד של הדין הבין-לאומי שמדינת ישראל צד לו ושל המסורת היהודית.
2. מטרה
חוק-יסוד זה, מטרתו להגן על אוצרות הטבע ומשאבי הסביבה של ישראל, על מנת לאפשר בהם שימוש ראוי ומידתי לטובת תושביה בהווה ולמען הדורות הבאים ולשם שימורם.
3. הגדרות
בחוק-יסוד זה –
"אוצרות טבע" – חומרים המצויים באורח טבעי בשטח מדינת ישראל לרבות נפט, גז טבעי, פצלי שמן, מינרלים, מחצבים, חומרי גלם לבנייה ולסלילה וכל חומר אחר כאמור בעל חשיבות לחיי הפרט והחברה;
"משאבי הסביבה" – גופים וגורמים המצויים בשטח מדינת ישראל, בין אם דרך קבע ובין אם באופן זמני, לרבות אוויר, מים, קרקע, משקעים, מקווי מים לרבות גדותיהם וחופיהם, ימים, אגמים, נחלים, מעיינות, צמחים, בעלי-חיים וכל גוף או גורם אחר כאמור בעל חשיבות לחיי הפרט והחברה, וכן המערכת האקולוגית בכללותה.
4. הזכות לסביבה נאותה
כל אדם זכאי לסביבה נאותה ומאוזנת, שבה יוכל לחיות באופן בריא ומקיים.
5. הזכות להשתמש באוצרות הטבע ובמשאבי הסביבה
כל אזרח ישראל או תושב ישראל זכאי להשתמש שימוש נאות, לטובת הזולת, החברה ושלמות הסביבה ובריאותה בהווה ובעתיד, באוצרות הטבע ובמשאבי הסביבה של מדינת ישראל לשם מילוי צרכיו הבסיסיים, ובלבד שלא יפגע בזכותו של אזרח או תושב אחר ליהנות מן המשאב ואוצר הטבע.

- זכות ייחודית לגישה או לשימוש באוצרות הטבע ובמשאבי הסביבה
6. (א) המדינה אינה רשאית להגביל את הגישה או את השימוש באוצרות הטבע ובמשאבי הסביבה לכלל הציבור, ולהעניק זכות ייחודית, מלאה או חלקית, לגישה או לשימוש בהם, אלא לפי האמור בסעיף 10 לחוק-יסוד זה.
- (ב) אין בסעיף זה כדי לפגוע בגביית אגרות על ידי הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, לפי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998.¹
7. החובה לשמור על אוצרות הטבע ומשאבי הסביבה – חובת המדינה
- כל רשות מרשויות השלטון חייבת לשמור ולהגן על אוצרות הטבע ומשאבי הסביבה לטובת הפרט, החברה ושלמות הסביבה ובריאותה בהווה ובעתיד, לאפשר נגישות ושימוש סביר בהם לכל אדם, וכן לפעול לשיקומם בעת הצורך, לפי חוק-יסוד זה.
8. אוצרות טבע ומשאבי סביבה הראויים לטיפול מיוחד
- אוצרות טבע ומשאבי סביבה הראויים לטיפול מיוחד
- עקב חשיבותם המיוחדת או עקב מצבם, יוסדרו בחקיקה אשר תאפשר את שמירתם ושיקומם לטובת החברה בהווה ובעתיד.
9. פגיעה באוצרות הטבע או במשאבי הסביבה
- אין פוגעים בזכויות, או גורעים מהחובות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.
10. נוקשות
- אין לשנות חוק-יסוד זה אלא בחוק-יסוד שנתקבל ברוב של חברי הכנסת.
11. יציבות
- אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק-יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים.
12. שמירת דינים
- אין בחוק-יסוד זה כדי לפגוע בתוקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו של חוק היסוד, ואולם פירושן של הוראות הדין האמורות ייעשה ברוח הוראות חוק-יסוד זה.

דבר הסבר

הקרקע, האוויר, הצמחייה, עולם החי והמים הם הסביבה שבזכותה ובתוכה מתקיימת האנושות. בשנים האחרונות גוברת המודעות בקרב הציבור במדינת ישראל לחשיבותה של הסביבה כתשתית הקיום האנושית ולחשיבותם של אוצרות הטבע ומשאבי הסביבה לבריאותה ולכלכלתה של החברה הישראלית. מודעות זו הובילה ועודנה מובילה להתדיינות משפטית נרחבת, בין היתר בסוגיות של פגיעה בבריאות כתוצאה ממפגעים סביבתיים, חלוקה לא צודקת של רווחים הנובעים משימוש במשאבי טבע ועוד. הצעת חוק-יסוד זו נועדה לעגן באופן חוקתי את העקרונות המיועדים לשמירה, להגנה, לטיפול ולשיקום הסביבה הטבעית של מדינת ישראל ומרכיביה.

לסעיפים 1 ו-2 – עקרונות יסוד ומטרה

¹ ס"ח התשנ"ח, עמ' 202.

חוק-היסוד נועד לעגן באופן על-חוקי את עקרון היסוד לפיו אוצרות הטבע ומשאבי הסביבה של מדינת ישראל הם נחלת הכלל. עקרון זה נגזר מריבונות המדינה על כל המצוי בשטחה ומתפיסת אזרחי ואזרחיות המדינה כריבוניה. עקרון דומה מופיע במספר דברי חקיקה בדין הישראלי. ראו למשל: סעיף 1 לחוק-יסוד: מקרקעי ישראל, שבו נקבע כי הבעלות העקרונית במקרקעין היא של המדינה; סעיף 1 לחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, בו נקבע כי הבעלות במקרקעים, במכרות ובמחצבים למיניהם היא של המדינה ועוד. עקרון דומה קבוע גם בדין הבין-לאומי ההסכמי והמנהגי, שם מוכרת זכותו של הציבור למשאבים טבעיים. חשיבותה של הסביבה לקיום האנושי מוכרת היטב גם במסורת היהודית, וכך גם הצורך בשמירה על הסביבה לטובת הדורות הבאים (ירון אונגר "הגנת הסביבה במקורות היהודיים" מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2010). כפי שציין מבקר המדינה בשנת 2013: "לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה לפעול על מנת להבטיח שכלל האזרחים, וכן דורות העתיד, ייהנו ממשאבי הטבע המוגבלים הקיימים במדינת ישראל" (מבקר המדינה, דוח שנתי 64א לשנת 2013, 124 (2013)). ראו גם: בג"ץ 3734/11 דוידאן נ' כנסת ישראל (ניתן ביום 09.07.2012, פס' 33-35).

לסעיף 3 – הגדרת אוצרות הטבע ומשאבי הסביבה

מוצע להגדיר "אוצר טבע" ככל חומר המצוי באורח טבעי בשטחי מדינת ישראל, בעל חשיבות לחיי הפרט והחברה. הגדרה זו רחבה מאוד, וכוללת חומרים שחלקם זכו להגדרות ספציפיות בדברי חקיקה קיימים. עם זאת, הגדרות היסודות והחומרים המוזכרים בחוק-יסוד זה אינן מצומצמות להגדרות הקיימות בחקיקה, ויש לפרשן בהרחבה.

מוצע להגדיר "משאב סביבה" ככל גוף וגורם המצוי בשטח המדינה. הגדרה זו רחבה במיוחד, כך שהיא כוללת גם יסודות המצויים בשטח המדינה דרך קבע, דוגמת אדמה, סלעים ושכבות קרקע; יסודות המצויים בשטח המדינה באופן זמני ורק חולפים דרכו, דוגמת אוויר, מים זורמים או בעלי חיים נודדים ויסודות הנתונים למניפולציות מצד החברה האנושית, דוגמת מעיינות חצובים, תוואי נחלים שהוסטו ממסלולם הטבעי, בעלי חיים שנולדו, גודלו או הושבו לטבע לאחר התערבות אנושית, צמחים שנשתלו, נזרעו או גודלו על ידי בני אדם ועוד. חלק מהיסודות זכו להגדרות ספציפיות בדברי חקיקה קיימים. עם זאת, הגדרות היסודות המוזכרים בחוק-יסוד זה אינן מצומצמות להגדרות הקיימות בחקיקה, ויש לפרשן בהרחבה. גם המערכת האקולוגית בכללותה נחשבת משאב סביבה לצורך חוק-יסוד זה, על מנת להבטיח כי היא תזכה להגנה כמערכת כוללת על מרכיביה ועל הקשרים הקיימים ביניהם. זאת, מתוך תפיסה לפיה ישנם ערכים ויתרונות אשר קמים רק כאשר המערכת מתפקדת בשלמותה, ולכן יש חשיבות להגן עליה ככזו.

לסעיפים 4 ו-5 – הזכות לסביבה נאותה, והזכות להשתמש באוצרות הטבע ובמשאבי הסביבה

מוצע לעגן באופן על-חוקי את זכותם של כל בני האדם במדינת ישראל לחיות באופן בריא ומקיים בסביבה נאותה ומאוזנת, וכן את זכותם של אזרחים ותושבים להשתמש באוצרות הטבע ומשאבי הסביבה של מדינת ישראל לשם מילוי צרכיהם הבסיסיים. זכות האדם לסביבה נאותה עדיין לא זכתה לעיגון חוקתי במשפט הישראלי, אך היבטים מסוימים שלה מעוגנים בדברי חקיקה שונים ובהסכמים בין-לאומיים אשר ישראל מחויבת להם. ראו למשל: חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965; החוק למניעת מפגעים סביבתיים (תביעות אזרחיות), התשנ"ב-1992; חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 ועוד. כמו כן, במדינות רבות בעולם זכות האדם לסביבה נאותה היא בעלת מעמד חוקתי, ואף זוכה כיום למקום מרכזי בשיח הציבורי והמשפטי בישראל.

לסעיפים 6 ו-7 – זכות ייחודית לגישה או לשימוש באוצרות הטבע ובמשאבי הסביבה, וחובת המדינה

לשמור על אוצרות הטבע ומשאבי הסביבה

מוצע לעגן את חובתה של המדינה לשמור ולהגן על אוצרות הטבע ומשאבי הסביבה לטובת הפרט, החברה ושלמות ובריאות הסביבה בהווה ובעתיד, לאפשר נגישות ושימוש סביר בהם לכל אדם ולהימנע מהקניית זכות בלעדית לגישה או לשימוש בהם. במקביל, חלק ממשאבי הטבע נתונים כיום תחת שימושם הבלעדי של תאגידים או קבוצות, ויש לתקן מצב זה ולאפשר לציבור הרחב ליהנות משימוש בהם או למצער מהרווחים המופקים בגין שימוש זה. סעיף 6(ב) מחריג מתחולתו את גביית האגרות הנעשית על ידי רשות הטבע והגנים, בהיותה רשות ממשלתית הפועלת לטיפול ושיקום אתרי טבע באופן התואם את מטרתו של חוק-יסוד זה.

לסעיף 8 – אוצרות טבע ומשאבי סביבה הראויים לטיפול מיוחד

חלק מאוצרות הטבע ומשאבי הסביבה במדינת ישראל הם מוגבלים, ואף נתונים בסכנה. כך למשל:

אוצרות טבע כגון מחצבים, משאבי סביבה כגון מים ושטחים פתוחים, מינים מסוימים של צמחים ובעלי חיים, גופים כגון ים המלח ועוד. מוצע להטיל חובה על המדינה לפעול באופן אקטיבי לטיפול או לשיקום של אוצרות טבע ומשאבי סביבה כאמור, על מנת לשמור עליהם ולשמר את היכולת להפיק מהם תועלת. פעולות אקטיביות אלה יכולות לכלול הקצאת משאבים ייעודיים מתקציב המדינה אשר יופנו באופן ספציפי לאוצר הטבע או למשאב הסביבה הדורש זאת, הטלת חובות על רשויות או על גורמים פרטיים בעלי פוטנציאל השפעה ניכר על אוצר הטבע או משאב הסביבה הנמצא בסכנה, פיקוח ובקרה על הגישה לאוצר הטבע או למשאב הסביבה, או על השימוש בהם ועוד.

לסעיף 9 – פגיעה באוצרות הטבע ובמשאבי הסביבה

מוצע לאפשר להגביל את הזכויות, החובות והעקרונות הקבועים בהצעת חוק-יסוד זו, בהתקיים התנאים המנויים בפסקת ההגבלה. פסקה דומה מופיעה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק-יסוד: חופש העיסוק, ומטרתה לתחום את הפגיעה בחוק היסוד באופן שישמור על תכליתו.

לסעיף 10 – נוקשות

על מנת לשנות את חוק-היסוד המוצע, נדרש חוק-יסוד אשר התקבל ברוב חברי הכנסת. זאת, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון לפיה על שינוי של חוק-יסוד להיעשות בחוק-יסוד. דרישת הרוב המיוחס מופיעה במספר חוקי-יסוד אחרים, בהם חוק-יסוד: הכנסת, חוק-יסוד: הממשלה, חוק-יסוד: משק המדינה, חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל וחוק-יסוד: משאל עם.

לסעיף 11 – יציבות

מוצע לקבוע כי הוראותיה של הצעת חוק-יסוד זו תיוותרנה בתוקפן גם בעת מצב חירום. ההנחה היא שעתות חירום מזמנות פגיעה ניכרת בסביבה, כתוצאה מהעדפת שיקולים אחרים. עם זאת, אין מקום לאפשר לתקנות שעת חירום לשנות את חוק-היסוד המוצע או להפקיע את תוקפו, כיוון שככל שיעלה צורך לפגוע בזכויות, בחובות או בעקרונות הקבועים בחוק היסוד בעת מצב חירום, אפשר יהיה לעשות כן לפי התנאים האמורים בסעיף 10.

לסעיף 12 – שמירת דינים

חוק-היסוד המוצע לא יחול רטרואקטיבית על חקיקה שעמדה בתוקף ערב תחילתו. עם זאת, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, פירושן של הוראות חוק קיימות ייעשה ברוח הוראות חוק-יסוד זה, על מנת לתת תוקף של ממש לתוכנו ולעקרונות הקבועים בו.

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים, על שולחן הכנסת העשרים ושתיים, על שולחן הכנסת העשרים ושלוש ועל שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (פ/20/4210; פ/22/1396; פ/23/826; פ/24/1001).

הצעת החוק זהה לפ/1001/24 לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ט בשבט התשפ"ג (20.02.2023)