

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

## חוות דעת בנושא הזכות למשאבים טבעיים

הקליניקה של מרכז קונקורד לחקר קליטת המשפט הבינלאומי בישראל  
המסלול האקדמי, המכללה למנהל

**דצמבר 2013**

מוגש על-ידי:<sup>1</sup>

פרופ' פרנסס רדאי, ראש מכון קונקורד לחקר קליטת המשפט הבינלאומי בישראל  
עו"ד יעל ויאס גבירצמן, מנחת הקליניקה של מכון קונקורד, לזכויות אדם ומשפט  
בינלאומי, ידידי ביהמ"ש  
גב' קרן אליה וגב' אוריאן שמש, סטודנטיות הקליניקה לשנת 2013-2014, פרויקט ועדת  
ששינסקי 2 והזכות למשאבים טבעיים במשפט הבינלאומי

<sup>1</sup> תודות לעו"ד אבינעם כהן, מנחה הקליניקה של מכון קונקורד, על הערותיו על גרסה קודמת לחוות הדעת.

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

**תוכן עניינים**

סיכום ממצאים	עמ' 3-4
מבוא	עמ' 5-8
1. רקע עובדתי	
2. ועדת ששינסקי הראשונה	
3. נתוני ה-OECD הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי המשפט הבינלאומי	
1. הזכות למשאבים טבעיים במשפט הבינלאומי	עמ' 8
1.1 הזכות למשאבים טבעיים בין מדינות	עמ' 9
1.1.1 א. החלטות והצהרות העצרת הכללית של האומות המאוחדות (UN General Assembly) - ריבונות מדינות מתפתחות	עמ' 9-11
1.1.1 א.1.1. בהחלטת העצרת הכללית 523 (VI) משנת 1952 (משולב - פיתוח כלכלי והסכמים מסחריים)	
2. 1.1.1 א.2. החלטת האסיפה הכללית 626 (VII) 21.12.1952 (הזכות לנצל באופן חופשי עושר טבעי ומשאבים)	
1.2 הזכות למשאבים טבעיים - זכות אדם המוכרת לכלל הציבור (peoples and nations)	עמ' 11-12
1.2.1 עיגון הזכות למשאבים טבעיים באמנות לזכויות אדם	עמ' 12-15
1.2.1 א.1.2.1 האמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR), והאמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR), 1966	עמ' 13
1.2.1 ב.1.2.1 פרשנות הזכות למשאבים טבעיים - זכות הציבור כולו	עמ' 13-15
2. עקרון הריבונות הקבועה על משאבים טבעיים - עקרון בעל מעמד מנהגי	עמ' 15-16
3. עקרון הסכמת הציבור - הסכמה חופשית, מושכלת ומקדמית בהתאם לעקרונות הדמוקרטיה והשקיפות	עמ' 16-18
מודלים של מיסוי במדינות בעולם - מימוש הזכות למשאבים טבעיים	עמ' 18-23
סיכום	עמ' 23-24

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

**סיכום ממצאים: הזכות למשאבים טבעיים ומימושה תחת המשפט הבינלאומי**

1. הזכות של הציבור (העם) למשאבים טבעיים מעוגנת במשפט הבינלאומי, באמצעות אמנות, פרשנות גופי או"ם מוסמכים והחלטות בתי משפט בינלאומיים.

2. ישראל אשררה את האמנות הבינלאומיות לזכויות אדם המעגנות את הזכות למשאבים טבעיים. כמו כן, הצהרות העצרת הכללית שהכירו בזכות למשאבים טבעיים, הוכרו על-ידי הפסיקה הבינלאומית כזכות בעלת מעמד מנהגי. על כן היא חלה על כל מדינות העולם, לרבות המדינות שאינן חלק למשפט ההסכמי בתחום.

3. על-פי הזכות למשאבים טבעיים, לעם מוקנית ריבונות קבועה על המשאבים הטבעיים והמדינה הינה נאמנת הציבור. על המדינה לדאוג למימוש זכות הציבור למשאבים טבעיים כך שניצול המשאבים הטבעיים יהיה לטובת האוכלוסייה, להתפתחותה הכלכלית ועל-פני תקופה ארוכת טווח. על-פי דוחות ישראליים ובדומה לכך גם דוחות של ארגון המדינות המפותחות (OECD), ישראל סובלת מעוני אוכלוסייתה ומפערים בין האוכלוסיות החלשות והחזקות, ההולכים ומחריפים. חלוקה נכונה של תמלוגי הגז יכולה להביא לשינוי המצב הכלכלי-חברתי בישראל, הפערים הכלכליים ותופעות נלוות.

4. דבר אינו מונע ממשקיעים פרטיים, ישראלים או זרים להפיק רווחים מניצול המשאבים הטבעיים, כל עוד הדבר נעשה תוך כיבוד הריבונות הקבועה של העם על המשאבים וכך שרוב המשאבים מנוצלים לטובת האוכלוסייה והתפתחותה הכלכלית.

5. לא ייעשה שימוש במשאבים הטבעיים מבלי שלציבור המושפע מהדבר תינתן הזדמנות להביע את הסכמתו באופן חופשי, מושכל וכקודם לכל החלטה שלטונית. אופן מימוש עקרון ההסכמה החופשית יכול לבוא לידי ביטוי בדרכים שונות העומדות בקריטריונים של הדמוקרטיה, אם באמצעות נציגי הציבור ואם באמצעות מנגנונים אחרים ועד משאל-עם. מגוון האפשרויות רחב, מה שבטוח, צריך שתהיה הסכמה הנעשית תוך כיבוד כללי השקיפות והמידע, כאשר ההסכמה חופשית מלחצים ולציבור ניתנת ההזדמנות להביע עמדה. על-פי דרישות המשפט הבינלאומי, ההסכמה צריכה לייצג את כלל הציבור, עם שימת לב להסכמת מיעוטים המושפעים ישירות מניצול משאבי הטבע. כך למשל, עבודת ההתייעצות והמידע עם הציבור של ועדת ששינסקי נראה כי היא מהווה מנגנון ראוי להסכמה על-פי כללי המשפט הבינלאומי

6. כידוע, אל מול עבודתה של הועדה (ועדת ששינסקי הראשונה) נטענו טענות על עקרון אי-רטוראקטיביות והפרת עקרון החוקיות, כאשר זכות המשקיעים הפרטיים להסתמך על הסכמים קודמים שהושגו, טרם מציאת משאבי הגז. עקרון ההסכמה החופשית והמושכלת עומד מנגד לטענות אלה. המשפט הבינלאומי מוסיף תוקף לקביעות



**International board:**

*Prof. Anne Bayefsky*  
*Prof. Laurence Boisson de Chazournes*  
*H.E Judge Thomas Buergenthal*  
*Prof. M. Cherif Bassiouni*  
*Prof. Christine Chinkin*  
*Prof. Marc Cogen*  
*Prof. Irwin Cotler*  
*Prof. Timothy McCormack*  
*Prof. Thomas Oppermann*  
*Prof. Steven Ratner*  
*Prof. Philippe Sands*  
*Prof. Torsten Stein*  
*Prof. Daniel Thurer*  
*Prof. Joseph Weiler*

**Honorary President:**

*Prof. Frances Raday*

**Executive Committee:**

*Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair*  
*Prof. Orna Ben-Naftali*  
*Prof. Iris Canor*  
*Prof. Aeyal Gross*  
*Prof. Yuval Shany*  
*Prof. Amichai Cohen*  
*Dr. Hala Khoury-Bisharat*

**Executive Assistants:**

*Ms. Hadar Bar-Shalom*  
*Mr. Eyal Cohen*

ביהמ"ש העליון בפס"ד דודיאן, וועדת תמלוגי הגז בדין הישראלי ולפיהן, אין באפשרות גורם פרטי להסתמך על מדיניות מס, שהרי זו משתנה. לאור האמור, כל החלטה שנלקחה לפני התייעצות ראויה עם הציבור/העם, לרבות מיעוטים לא קיבלה את הסכמת הציבור, ועל כן איננה עומדת בכללי המשפט הבינלאומי.

7. לבסוף, לדעתנו, בבוא הוועדה לקבוע בנושא מימוש הזכות למשאבים טבעיים, נכון לבחון מודלים שונים בעולם לחלוקת תמלוגי הגז בין המדינה, נאמנת הציבור, לבין משקיעים פרטיים. כמה מן המודלים, לרוב ממדינות ה-OECD, מובאים בחוות דעת זו. כמובן, שכל מודל הוא חלק ממערכת מיסוי שלמה המופעלת בכל מדינה, ועל כן יש לבחון את המודלים המובאים בחוות הדעת בזהירות. למרות זאת, ראוי לציין כי כיום, החלק היחסי של תמלוגי המדינה מניצול משאבי הגז הוא מן הנמוכים בעולם.

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

**מבוא**

הקליניקה של מרכז קונקורד לחקר קליטת המשפט הבינלאומי מתכבדת בזאת להגיש את חוות דעת בנושא הזכות למשאבים טבעיים ומימושה במשפט הבינלאומי. חוות הדעת מוגשת על-ידי פרופ' פרנסס רדאי, הועמדת בראש מרכז קונקורד לחקר קליטת המשפט הבינלאומי בישראל ועו"ד יעל ויאס גבירצמן, מנחת הקליניקה, ובסיוען הצמוד של סטודנטיות הקליניקה, הגב' קרן אליה והגב' אוריאן שמש. צוות הקליניקה עומד לרשות הועדה על מנת להציג את עמדת הקליניקה בנושא החלת הזכות למשאבים טבעיים במשפט הבינלאומי, ולכל מידע נוסף.

**מרכז קונקורד** הינו מכון מחקרי אקדמי הפועל לקליטת נורמות מן המשפט הבינלאומי בדין הישראלי. בראש המרכז עומדת היום פרופ' פרנסס רדאי, החברה בימים אלה בקבוצת העבודה לבדיקת הפליה נגד נשים מטעם המועצה לזכויות אדם של האו"ם, ולשעבר חברת הוועדה לפיקוח על האמנה לביטול הפליה נגד נשים לצורתה. על מייסדיו וחברי הנהלתו הישראלית של המבקש נמנים חוקרים בכירים בישראל העוסקים בחקר המשפט הבינלאומי, בהם כלת פרס ישראל פרופ' רות לפידות, פרופ' ארנה בן נפתלי, פרופ' יובל שני החבר בוועדה לזכויות אדם המפקחת על יישום האמנה לזכויות אזרחיות ומדיניות, פרופ' איריס קנאור, פרופ' אייל גרוס ואחרים. עוד חברים במבקש מבכירי מלומדי המשפט הבינלאומי בארצות העולם, בהם שופט בית הדין הבינלאומי (בדימוס) תומס בורגנטל (Burgenthal), פרופ' יוסף ווילר מאוניברסיטת ניו-יורק (NYU) ואחרים.

החוקרים החברים במרכז עוסקים מזה שנים רבות בחקר המשפט הבינלאומי והמבקש מתמחה בבחינת ההתחייבויות שנטלה המדינה על עצמה לשלב כללים מן המשפט הבינלאומי במשפט הישראלי הפנימי. וראו בכלליות: ר' לפידות, א' בן נפתלי וי' שני, **חובת קליטה של אמנות בנושא זכויות אדם לדין הישראלי**, מכון קונקורד – נייר עמדה מס' 1 (תשס"ד-2004) (לפידות, בן נפתלי ושני, **חובת קליטה של אמנות**); ר' לפידות "מקומו של המשפט הבינלאומי הפומבי במשפט הישראלי" **משפטים** יט (תש"ן) 207 (לפידות, **מקומו של המשפט הבינלאומי**); י' שני "זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות במשפט הבינלאומי: איזה שימוש בתי-המשפט הישראליים יכולים לעשות בהן?" בתוך **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל** (י' רבין וי' שני עורכים, תשס"ה) 297.

מאז הקמתו, מעמיד מרכז קונקורד את מומחיותו לרשות בתי המשפט, ועדות כנסת ופורומים ממשלתיים אחרים. תרומתו של מרכז קונקורד לבירור סוגיות משפטיות עקרוניות הנוגעות לכללי משפט זכויות האדם הבינלאומי – כידיד בית המשפט למשל או כצד מומחה – אף הוכרה באותם עניינים אשר הגיעו לכדי דיון עקרוני.

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

וראו למשל: בג"ץ 7146/12 אדם ואח' נ' הכנסת ואח'; רע"א 5027/09 פלונית נ' משרד המשפטים ואח' (פסק הדין מיום 2.6.10); בג"ץ 2405/06 קו לעובד נ' מנהל יחידת הסמך ואח' (אוחד עם בג"ץ 2768/07 מכון קונקורד נ' ממשלת ישראל ואח' ועודנו תלוי ועומד); ע"ע 480/05 בן עמי ואח' – פלונית, תק-אר 2008 (3) 68 (2008); תע"א 4548-03 משה חזות נ' רכבת ישראל (פסק הדין מיום 26.9.11).

בחוות דעת זו נציג את המשפט הבינלאומי בנושא בעלות וזכות הציבור במשאבי טבע. נוסף על כך נראה, כי הדרישה להגדיל את חלקו של הציבור ברווחי הגז באמצעות מנגנוני תמלוגים והיטלים היא דרישה לגיטימית וראויה. הדרישה משקפת עקרונות של צדק חלוקתי בחלוקת משאביה המוגבלים של המדינה. כמו כן, הדרישה טומנת בחובה את עיקרון ציבוריות המשאב והבעלות הכוללת של האזרחים במדינה. יש להבטיח, כי ההנאה מנכסים אלה תהיה מנת חלקו של כלל הציבור ולא של שכבה צרה בלבד.

**1. רקע עובדתי**

אל מול חופי ישראל נתגלו בשנים האחרונות מאגרי גז טבעי אשר שווים הכולל מגיע, על-פי ההערכות, למאות מיליארדי שקלים. לפי הדין בישראל ובהתאם לדין הבינלאומי, המחצבים המצויים על פני הקרקע, מתחת לפני הקרקע ואף בקרקעית הים ומתחתיה שייכים למדינת ישראל ובאמצעותה לעם/לאוכלוסייה. מכאן ניכר שישנה חשיבות רבה לגיבוש מדיניות מקיפה ועכשווית בעניין מאגרי הגז.

כיום, חברות הגז והנפט המפתחות את מאגרי האנרגיה הן חברות פרטיות. למרות זאת, פיתוח המשאבים איננו מקנה זכות בעלות על המשאבים. בעלות המשאבים נותרה של הציבור. ממשלת ישראל, המשמשת כנאמן הציבור, היא הקובעת את המדיניות בכל הנוגע למיסוי, היטלי המס ותגמולים על ממצאים אלו. תגמולים משקפים עוד יותר את עקרון בעלות וריבונות הציבור על המשאבים. משכך, על ממשלת ישראל לקבוע את המדיניות באופן אשר יבטא את ציבוריות המשאב ואשר יטיב עם הציבור, בהתאם לדיני ישראל אך גם לכללי המשפט הבין-לאומי.

ועדת ששינסקי השנייה קמה בהמשך לדו"ח "ועדת ששינסקי" ובהמשך לחקיקת חוק מיסוי רווחי נפט, תשע"א-2011. הוועדה מצהירה כי תפעל על מנת להבטיח כי החלק אותו מקבלת המדינה (מיסים ותגמולים) ישקף את המגיע לציבור כתוצאה משימוש במשאבי טבע לאומיים.

לפי מטרות הוועדה, היא תלמד את המערכת הפיסקלית הנהוגה בעולם במקביל לזו הישראלית בנושא הגז.

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buerghenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

**2. ועדת ששינסקי הראשונה**

הוועדה הוקמה לבחינת [המדיניות הפיסקאלית](#) בנושא משאבי נפט וגז בישראל. מדובר בוועדה ציבורית בראשות פרופ' [איתן ששינסקי](#), שהוקמה בשנת [2010](#) בידי [שר האוצר יובל שטייניץ](#). לשם בחינת נטל המס הראוי על הפקת [נפט וגז טבעי](#) בישראל. הוועדה הוקמה כדי שהמדינה תוכל ליהנות מהתגליות האחרונות בתחום, באמצעות מיסוי ומערכת תגמולים נאותה.

המיסוי בענף חיפושי הגז מורכב בעיקרו מתמלוגים מכוח "חוק הנפט" ומהטבות מס מכוח "תקנות מס הכנסה לתחום הנפט", מהן נהנים משקיעים פרטיים וגופים המפתחים את ניצול המשאב. השווי הרב של הטבות המס הללו בהשוואה לסך התמלוגים הובילה את הוועדה למסקנה כי המערכת הנוכחית אינה משקפת את בעלותו של הציבור במשאבי הטבע שלו באופן ראוי. כיום שיטת המס הינה רגרסיבית, זאת אומרת חלקה של המדינה ברווחים קטן ככל שהפרויקט רווחי יותר.

בבוא ועדת ששינסקי 2 לבחון את שאלת המיסוי ומערכת התמלוגים מניצול הגז הטבעי, נכון לדעתנו לבחון את המצב במדינות שונות, ובייחוד בארגונים בינלאומיים רלוונטיים. הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (ה OECD) אליה הצטרפה ישראל לאחרונה, מהווה מדד ונקודה להשוואה, במימוש הזכות הציבורית למשאבים טבעיים, ובחלוקה של רווחי ניצול המשאב בין המשקיעים הפרטיים, המדינה, ובאמצעותה, הציבור.

**3. נתוני ה-OECD הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי**

הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי הוא ארגון בינלאומי של [המדינות המפותחות](#) המקבלות את עקרונות [הדמוקרטיה הליברלית](#) ו[השוק החופשי](#).

בארגון חברות 34 מדינות אשר מייצרות למעלה מ-60% מהתוצר העולמי. מדינות אלו חולקות ערכים משותפים של דמוקרטיה וכלכלת שוק חופשי ומשתפות פעולה אל מול האתגרים הכלכליים, החברתיים והסביבתיים בעולם הגלובאלי. ה-OECD הוא פלטפורמה לדיון במדיניות, השוואת ביצועים, איתור פתרונות לקשיים וגיבוש קודים. ישראל הצטרפה ל-OECD במאי 2010, ורוצה לעמוד בסטנדרטים המובילים בה, הנוגעים לעולם המשפט הכלכלי הבינלאומי ושיתופי פעולה כלכליים. מכאן שישנה חשיבות השוואתית למיסוי נפט במדינות החברות בארגון, כפי שנביא בהמשך.



**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buerghenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

עפ"י ממצאי ה-OECD ב-2010, ישראל היא הענייה בין המדינות המפותחות מבחינת ממד העוני היחסי בהכנסה (כאשר ב-1995, ישראל היתה קרובה ליפן וליוון), (מצ"ב נספח 1 לחוות הדעת). לפיכך, למרות שעל-פי נתוני ה-OECD, מדינת ישראל בכללה, לא סבלה באופן ניכר מהמשבר הכלכלי הגלובלי יחסית למדינות חברות אחרות, מצבה הכלכלי של האכלוסיה במדינת ישראל נמצא בתחתית המשוואה, נמוך יותר ממקסיקו או מספרד שנפגעו קשות מהמשבר הכלכלי העולמי.<sup>2</sup> כמו כן, ניתן לראות שהפער בין ההכנסות של העשירון העליון והעשירון התחתון בישראל נמצא במגמת עליה (גם לעומת הממוצע של ה-OECD) מאז שנת 2000.<sup>3</sup> בשנת 2000, העשירון העליון הרוויח פי 9 מהעשירון התחתון, בממוצע, במדינות ה-OECD. וכך גם בישראל (פי 9.2). לעומת זאת, בשנת 2011 הממוצע ב-OECD הגיע ל-9.8 ואולם הפערים בישראל העשירון העליון הרוויח פי 13.6 מהעשירון התחתון.<sup>4</sup> לבסוף, מנתוני ה-OECD עולה כי ישראל במקום האחד לפני אחרון באחוז האוכלוסיה המתקיימת מפחות מ-50% מהשכר הממוצע במדינה (מצ"ב נספח 2 לחוות הדעת).

בעוד שחברות ענק בארץ מרוויחות על חשבון משאבים ששייכים לציבור כולו, שאר האוכלוסייה במצב של גרעון והגדלת פערים.<sup>5</sup>

נראה כי בעשורים האחרונים, ישראל הפכה מאחת מהמדינות השוויוניות בעולם למדינה המאופיינת בפערי ההכנסה הגבוהים ביותר בקרב המדינות המפותחות כלכלית. פער ההכנסה בין האחוזון ה-90 לחציון קטן יותר מהפער בין החציון לאחוזון ה-10.<sup>6</sup> נתון זה מעיד על העוני ואי-השוויון בישראל.

<sup>2</sup> נספח 1 לחוות הדעת

<sup>3</sup> המידע זמין בקישור הבא: <http://www.oecd.org/statistics/datalab/income-distribution-poverty.htm>

באתר הבית של ה-OECD. בקישור ניתן ללמוד על מקומה של ישראל בעוני ובהכנסות, לעומת הממוצע של המדינות החברות ב-OECD. [יש להיכנס ללינק תחת הלשונית "overview" וללחוץ על "ISRAEL" מתוך רשימת המדינות. מעלה ניתחנו את הגרף בצד ימין של המסך תחת הכותרת: "top 10% v. bottom 10%"]. תודות לד"ר שירה דביר גבירצמן, על פיענוח הנתונים המובאים לעיל.

<sup>4</sup> ראו שם.

<sup>5</sup> ראו גם את הנתונים של ארגון ה-OECD המובאים בה"ש 1, מעלה. דו"חות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2011, לפרטים נוספים ראו לינק:

[www.cbs.gov.il/webpub/pub/text\\_page.html?publ=11&CYear=2011&CMonth=1#1](http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=11&CYear=2011&CMonth=1#1)

<sup>6</sup> ראו נתוני ה-OECD, בה"ש 1, מעלה. ראו גם אביטל להב "המדינה הפכה לגורם שמרחיב אי שוויון" Ynet

(27.11.13). [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4457592,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4457592,00.html). ראו גם מירב ארלוזורוב "מעמד

הביניים צודק הוא באמת הולך ונעלם" TheMarker (20.11.13)

[www.themarker.com/news/1.2170229](http://www.themarker.com/news/1.2170229)

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

**המשפט הבינלאומי**

**1. הזכות למשאבים טבעיים במשפט הבינלאומי**

הזכות למשאבים טבעיים מוכרת ומעוגנת במשפט הבין-לאומי. זוהי הזכות של הציבור, העם והאוכלוסיה לבעלות על משאביה הטבעיים המופקים משטח מסוים. זוהי גם הזכות להנאה מרווחים המופקים מניצול המשאבים הטבעיים באופן חופשי ותוך שניתנה לאוכלוסיה הזדמנות להביע את דעתה והסכמתה, בהתחשב בכללי השקיפות ובהעדר שרירותיות. מסקירה של המשפט הבינלאומי, ניכר כי הזכות למשאבים טבעיים התפתחה בד בבד (1) כזכות בין מדינות (זכות מדינות מתפתחות לחופש מניצול ציני של משאביהן על-ידי מדינות מפותחות), (2) כמחויבות מדינות אל מול אוכלוסיותיהן, לרבות מיעוטים וילידים. והזכות להגדרה עצמית. נדגיש כי הזכות להגדרה עצמית משקפת זכות עמים, לרבות זכות הרוב במסגרת מדינת לאום, וזכויות מיעוטים. כך, המשפט הבינלאומי מדגיש כי הזכות למשאבים טבעיים נתונה לעם כולו. מומחים במשפט הבינלאומי מפרשים את הזכות למשאבים כזכות הציבור בכללותו אל מול שרירותיות שלטונית.

במשפט הבינלאומי, הזכות למשאבים טבעיים רלוונטית מתמיד. כך, לאחרונה, בשנת 2011,<sup>7</sup> ביהמ"ש האירופאי לזכויות אדם הזכיר את החלטת מועצת הבטחון משנת 2003 בנושא זכותו של העם העיראקי לקבוע את העתיד הפוליטי שלו ולשלוט במשאבים הטבעיים שלו באופן חופשי.<sup>8</sup> לענייננו, הזכות למשאבים טבעיים במשפט הבינלאומי הינה זכות מכרעת בנושאים העומדים בפני הוועדה.

כפי שנראה בהמשך, ביהמ"ש הבינלאומי לצדק (International Court of Justice, ICJ) קבע כי הזכות למשאבים טבעיים הינה **זכות בעלת אופי מנהגי**. על כן, היא מחייבת מדינות, גם בהיעדר משפט הסכמי מחייב. הזכות פותחה משנות ה-50 של המאה העשרים, תחילה בהצהרת העצרת הכללית של האו"ם ולאחר מכן באמנות בינלאומיות לזכויות אדם.

להלן, נציג את הקף הזכות למשאבים טבעיים ומהותה במשפט הבינלאומי, באמצעות ניתוח המקורות הבינלאומיים וכפי שפורשו על-ידי גופי או"ם ובתי משפט בינלאומיים. **שלושת זרמי הזכות למשאבים טבעיים במשפט הבינלאומי (בין מדינות, זכויות מיעוטים וילידים וזכות הציבור כולו במשפט הבינלאומי לזכויות אדם) פותחו בד בבד ובמקביל.** לגבי **הזכות למשאבים טבעיים של מיעוטים וילידים, נציין, כי הזכות הוכרה בשנת 1989 במסגרת האמנה הבינלאומית לזכויות ילידים ועמים שבטיים (Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989).** אמנה זו קובעת, כי לעמים יש זכות להחליט מה סדר העדיפויות שלהם לתהליך של פיתוח ולשליטה, במידת האפשר, על הפיתוח הכלכלי,

<sup>7</sup> ראו, ECHR, *Al-Skeini and Others v. UK*, (Application no. 55721/07), Judgement of 7 July 2011, ההחלטה אמנם לא עוסקת ישירות בזכות למשאבים טבעיים, אולם היא מציינת את המצב המשפטי של השטח ומשאביו, אל מול שליטת אנגליה בשטח.

<sup>8</sup> החלטת מועצת הבטחון 1483, UNSC RES 1483, 22 במאי 2003.

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

החברתי והתרבותי שלהם (סעיף 7 לאמנה זו). בסעיפים 2, 6 ו-15, האמנה דורשת שהמדינות יתייעצו באופן מלא עם העם והילידים בנוגע לניצול המשאבים הטבעיים כדי להבטיח השתתפות מושכלת שלהם לגבי פיתוח, מוסדות, תוכניות לאומיות, קרקעות ומשאבים. כעיקרון כללי, סעיף 6 מחייב התייעצות שצריכה להיעשות בתום לב, בצורה מתאימה לנסיבות ובמטרה של השגת הסכמה. בהמשך נרחיב בנושא ההתייעצות ועקרון ההסכמה כנדבך חיוני למימוש הזכות למשאבים טבעיים.

להלן, נבחן את שני הזרמים העיקריים של התפתחות הזכות למשאבים טבעיים במשפט הבינלאומי לזכויות אדם: הזכות בין מדינות (ראו 1.1) זכות העם (nations and peoples לריבונות על משאבים טבעיים תוך שניצולם נעשה לטובת העם (national development), (ראו 1.2).

**1.1. הזכות למשאבים טבעיים בין מדינות**

במשפט הבין-לאומי, ההכרה בזכות למשאבים טבעיים התפתחה תחילה בשנות החמישים למאה הקודמת, על רקע הדה-קולוניזציה, עצמאותן של מדינות מתפתחות חדשות בעיקר ביבשת אפריקה וכתגובה לניצול של משאבי מדינות אלה על-ידי מדינות מפותחות. מאידך, המדינות המפותחות נהנו מריבונות מאות שנים קודם לכן והיתה להן לרוב, שליטה מלאה על משאביהן הטבעיים. כלומר, לא היה צורך פרקטי לעגן את זכותן של מדינות מפותחות להנאה מניצול משאביהן הטבעיים. כמו כן, היה צורך בעיגון זכויותיהן של מדינות מתפתחות גם על רקע העובדה, שהן מכילות את רוב המשאבים הטבעיים בעולם. לכן, מעיון ברוב המקורות הבינלאומיים הראשוניים, המעגנים את הזכות למשאבים טבעיים, עולה כי הזכות ניתנת למדינות מתפתחות. אולם, כפי שנראה בהמשך, אין הדבר פוגע במהות הזכות המוכרת, שהיא: הזכות למשאבים טבעיים המוכרת לכלל המדינות ואוכלוסיותיהן, לרבות קבוצות המיעוט שלהן, כאשר מדינות משמשות כנאמנות הציבור או האוכלוסיה הרלוונטית.

**1.1.1. החלטות והצהרות העצרת הכללית של האומות המאוחדות (UN General Assembly)**

**ריבונות מדינות מתפתחות**

הזכות למשאבים טבעיים עוגנה על-ידי העצרת הכללית של האו"ם באמצעות עקרון ריבונות מדינות על משאביהן, מבלי שניתן להאציל ריבונות זו או לוותר עליה, הריבונות הינה ריבונות קבועה ('permanent sovereignty over natural resources'). החלטות העצרת הכללית אינן מחייבות, אולם הן משקפות מה שמדינות מכירות כחלק מהמשפט הבינלאומי. החלטות העצרת הכללית שנביא להלן, זכו לתמיכה כוללת של חברות האו"ם בשנות ה-50 וה-60.

בתחילת הדרך, הודגש עקרון הריבונות של מדינות מתפתחות אשר מצאו את עצמאותן בסמוך להצהרות העצרת הכללית של האו"ם ויצאו משלטון קולוניאלי.

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

**1.1.A.1. בהחלטת העצרת הכללית 523 (VI) משנת 1952 (משולב- פיתוח כלכלי**

**והסכמים מסחריים)**,<sup>9</sup> הכירה העצרת בזכותן של מדינות מתפתחות לקבוע באופן חופשי את השימוש במשאבים הטבעיים שלהן. כמו כן, נאמר כי על מדינות לנצל משאבים אלה למימוש תוכניות לפיתוח כלכלי בהתאם לאינטרסים הלאומיים שלהן וההתרחבות של הכלכלה העולמית. כלומר, הוכר הקשר בין משאבים טבעיים וניצולו לטובת פיתוח כלכלי ציבורי.

ובלשון ההחלטה:

“The General Assembly considering that the underdeveloped countries have the right to determine freely the use of their natural resources and that they must utilize such resources in order to be in a better position to further the realization of their plans of economic development in accordance with their national interest, and to further the expansion of the world economy”

**1.1.A.2. החלטת האסיפה הכללית 626 (VII) 21.12.1952 (הזכות לנצל באופן חופשי**

**עושר טבעי ומשאבים)**<sup>10</sup> קובעת כי לעם יש זכות לשימוש וניצול העושר של המשאבים הטבעיים באופן חופשי. זכות זו, טבועה בריבונות והיא בהתאם למטרותיה ולעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות.

The **right of peoples** freely to use and exploit their natural wealth and resources **is inherent in their sovereignty** and is in accordance with the purpose and principles of the Charter of the United Nations...” [emphasis added]

כבר בשנות החמישים, כאשר הזכות למשאבים טבעיים חרותה בעיקר כזכות של מדינות על מול מדינות אחרות, מוכרת הזכות של עמים כחלק בלתי נפרד מעקרון הריבונות של המדינות המתפתחות. הזכות למשאבים טבעיים כזכות אדם מתחילה לבוא לידי ביטוי בהצהרות העצרת הכללית של האו"ם.

נוסף על כך, קובעת העצרת הכללית בהחלטה 626 כי למדינות יש את הזכות לשמש ולנצל באופן חופשי את העושר והמשאבים הטבעיים שלהן. בכל פעם שתצינה המדינות לנצל

<sup>9</sup>Integrated Economic Development and Commercial Agreements, [1952] UNGARsn5; A/RES/523(VI), 12 January 1952, 360th Plenary Meeting, Sixth Session of the General Assembly, available here : <http://www.worldlii.org/int/other/UNGARsn/1952/5.pdf> (last accessed 30 November 2013)

Right to Exploit Freely Natural Wealth and Ressources [1952] UNGARsn 171; <sup>10</sup> A/RES/626(VII), 21 December 1952, available at:

<http://www.worldlii.org/int/other/UNGARsn/1952/171.pdf> (last accessed 30 November 2013)



**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Houry-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

את הזכות כדי להתקדם ולהתפתח כלכלית, תהיה התחשבות נאותה, בהתאם לעקרון הריבונות שלהן, לצורך שמירה על זרימת ההון בתנאים של ביטחון, אמון הדדי ושיתוף פעולה כלכלי בין האומות:

“...The General Assembly recommends all member states, in the exercise of their rights freely to use and exploit their natural wealth and resources wherever deemed desirable by them for their own progress and economic development, to have due regards, consistently with their sovereignty, to the need for maintaining the flow of capital in conditions of security, mutual confidence and economic co-operation among nations”.

כפי שנראה בהמשך, עם התפתחות הזכות למשאבים טבעיים, הצהירה העצרת הכללית על כך שמדינות צריכות לנצל את משאביהן הטבעיים לטובת כלל האוכלוסייה, שהרי האוכלוסייה היא הבעלים האמיתיים של המשאבים הטבעיים, כאשר המדינה מהווה נאמנת הציבור, ולפיכך חייבת לפעול לרווחתה.

**1.2. הזכות למשאבים טבעיים- זכות אדם המוכרת לכלל הציבור (peoples and nations)**

ההכרה המכוננת בזכות למשאבים טבעיים נעשתה באמצעות הצהרת העצרת הכללית 1803 (XVII), 'ריבונות קבועה על משאבים טבעיים', מיום 14 בדצמבר 1962.<sup>11</sup> בהצהרה נראה בבירור כי זכות כל מדינה לריבונות על משאביה הטבעיים, מכילה בחובה את זכות העם לבעלות על משאבים טבעיים ועל כך שניצול המשאבים צריך שיעשה לרווחת העם.<sup>12</sup> להלן מובאים ציטוטים מההכרזה, המחדדים את הקף הזכות למשאבים טבעיים ואת זכות העם להנות מניצול המשאבים. שכן, בהכרזה, הכירה העצרת הכללית בזכות העם לריבונות קבועה על העושר והמשאבים הטבעיים. כך גם, קבעה כי יש לממש משאבים אלה למטרת הפיתוח הלאומי של המדינה ושל רווחתו של העם. ובלשון המקור: “...The right of **peoples and nations** to permanent sovereignty over their natural wealth and resources **must be exercised in the interest of their**

<sup>11</sup> General Assembly resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, "Permanent sovereignty over natural resources", available at: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/1803\(XVII\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1803(XVII)) (last accessed 8 December 2013).

<sup>12</sup> ניתן לראות במושג ה"צדק החלוקתי", תחת כללי ההגינות והשיוון, כתורה מנחה לבעלות ציבורית וניצול משאבים טבעיים לרווחת הציבור, העם על מיעוטיו והאוכלוסייה כולה.

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

**national development and of the wellbeing of the people of the State concerned.**<sup>13</sup> [emphasis added]

עוד נקבע כי חיפוש, פיתוח ומכירה של המשאבים, כמו גם היבוא של ההון הזר נדרש למטרות אלה, צריכים להיות בקנה אחד עם הכללים והתנאים שהעם והאומה ראו שנחוצים או רצויים בכל הקשור לאישור, הגבלה או איסור על פעילויות מסוג זה. ובשפת המקור:

“The exploration, development and disposition of such resources, as well as the import of the foreign capital required for these purposes, should be in conformity with the rules and conditions which the *peoples and nations* freely consider to be necessary or desirable with regard to the authorization, restriction or prohibition of such activities”<sup>14</sup> [emphasis added]

פגיעה בזכויות העם והאומה לריבונות על העושר והמשאבים הטבעיים שלהם (אם באמצעות מדינה זרה או בידי גורם אחר) היא בניגוד לרוח ולעקרונות של מגילת האומות המאוחדות. פגיעה בזכות למשאבים טבעיים המוכרת למדינה כנאמנת הציבור, ולעם (nation), מעכבת את התפתחותו של שיתוף פעולה בינלאומי וקיום של שלום.

“Violation of the rights of peoples and nations to sovereignty over their natural wealth and resources is contrary to the spirit and principles of the Charter of the United Nations and hinders the development of international co-operation and the maintenance of peace”<sup>15</sup>

כידוע, זכויות האדם הוכרו במגילת האו"ם כפי שצוין במבוא למגילת האו"ם, מדינות העולם מתאחדות בנחישותן:

to reaffirm faith in **fundamental human rights**, in the dignity and worth of ...“  
the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small,”

<sup>13</sup> General Assembly resolution 1803 (XVII), סעיף 1.

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/NaturalResources.aspx>

<sup>14</sup> General Assembly resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, "Permanent sovereignty over natural resources".

סעיף 2 להצהרה <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/NaturalResources.aspx>, שם.

<sup>15</sup> General Assembly resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, "Permanent sovereignty over natural resources".

סעיף 7 להצהרה <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/NaturalResources.aspx>.

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

לבסוף, מציינת הכרזת העצרת הכללית כי הסכמי השקעה זרים בין המדינות הריבוניות יקוימו בתום לב. מדינות וארגונים בינלאומיים יכבדו את הריבוניות של העם והאומה על ומשאבים הטבעיים בהתאם לאמנה ולעקרונות שנקבעו בהווה.

Foreign investment agreements freely entered into by or between sovereign States shall be observed in good faith States and international organizations shall strictly and conscientiously respect the sovereignty of **peoples and nations over their natural wealth and resources** in accordance with the Charter and the principles set forth in the present resolution<sup>16</sup>

[מקור]

סקירה של הצהרות העצרת הכללית, מראה כי על המדינה לממש את הזכות למשאבים טבעיים לטובת פיתוח האוכלוסיה היושבת בה, כנאמנת הציבור. את היחס בין ריבוניות מדינות וזכות כלל הציבור על המשאבים הטבעיים ניתן לראות גם מאמנות בינלאומיות לזכויות אדם כי שנבחן בהמשך.

**1.2.1. עיגון הזכות למשאבים טבעיים באמנות לזכויות אדם**

**1.2.1.א. האמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR), והאמנה**

**הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR), משנת 1966**

ישראל, אשררה את האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות<sup>17</sup> וכן את האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות<sup>18</sup> והיא מחויבת על-פיהן. האמנות פורשו באופן מובהק כך שהן מחייבות מדינות לדאוג, כנאמנות הציבור, שהמשאבים הטבעיים ימומשו לטובת העם/ הציבור בכללותו ועל מנת להבטיח את התפתחותו הכלכלי והחברתי.

**סעיפי האמנות**

סעיף 1 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR) וכמותו סעיף 1

לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR) מפרטים

את זכויותיהם של כל העמים להגדרה עצמית, להמשיך בפיתוח הכלכלי, חברתי ותרבותי שלהם באופן חופשי ולנצל את העושר והמשאבים הטבעיים שלהם באופן חופשי. ובלשון

האמנות:

<sup>16</sup> General Assembly resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, "Permanent sovereignty over natural resources".  
סעיף 8 להצהרה

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/NaturalResources.aspx>  
<sup>17</sup> 3ב באוקטובר, 1991, ראו בלינק האתר הרשמי של האו"ם:

[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSOnline&tabid=2&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSOnline&tabid=2&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec)

<sup>18</sup> 3ב באוקטובר, 1991, ראו בלינק הרשמי של האו"ם:

[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&lang=en&mtdsg\\_no=IV-3&src=TREATY](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?chapter=4&lang=en&mtdsg_no=IV-3&src=TREATY)



**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely " determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

2. All peoples may, for their own ends, **freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.**

כלומר, כנדבך לזכות למשאבים טבעיים נאמר כי לא ניתן למנוע מעם את אמצעי הקיום שלו. שימוש נכון בתגמולים ממשאבי הגז יבטיחו לישראל לצאת ממצב העוני ההולך ומחריף, הפערים החברתיים, מערכת החינוך הזקוקה להשקעה מעמיקה וסל בריאות שאינו כולל תרופות חיוניות רבות להצלת חיים.

לבסוף, סעיף 25 באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות קובע כי באמנה זו לא יפורש סעיף בדרך שיכולה לפגוע בזכותם של כל העמים ליהנות ולנצל את העושר מהמשאבים הטבעיים שלהם באופן מלא וחופשי:

Nothing in the present Covenant shall be interpreted as impairing the **inherent right " of all peoples to enjoy and utilize fully and freely their natural wealth and resources.** [ ההדגשה " אינה במקור ]

**1.1.2.1. פרשנות הזכות למשאבים טבעיים – זכות הציבור כולו**

**1.1.2.1. קבוצת עבודה מטעם המועצה לזכויות אדם** פירשה את סעיף 1 לשתי האמנות, ICCPR ו ICESCR, בדו"ח שלה באומרה כי: <sup>19</sup> "...התפיסה המודרנית של הגדרה עצמית מחייבת באופן הגיוני וחוקי לשאת עימה את הזכות המהותית של ריבונות קבועה על משאבים טבעיים. הזכות להסכמה חופשית, מוקדמת ומושכלת היא פונקציה של זכויות המוקנות בפני עמים וילידים על מנת לקבוע את מעמדם הפוליטי באופן חופשי ולהמשיך בחופשיות הפיתוח הכלכלי, חברתי ותרבותי שלהם. בנוסף, הזכות להסכמה חופשית משפיעה על העושר מהמשאבים הטבעיים של האוכלוסיה. הזכויות קשורות קשר הדוק ותלויות זו בזו: זכות להגדרה עצמית, לאדמה, לשטח ולמשאבים.

<sup>19</sup> Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Legal Commentary on the Concept of Free, Prior and Informed Consent*, paragraph 34..E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1



**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

הועדה לזכויות אדם מדגישה כאן את הזכות להסכמה חופשית ('freely dispose') השייכת לעמים על המשאבים הטבעיים שלהם, כנדבך בלתי נפרד מהזכות המהותית לריבונות קבועה על משאבים טבעיים. כלומר, עמים צריכים לתת את הסכמתם באופן חופשי, בהתחשב בעקרון השקיפות, ולאחר התייעצות, על השימוש במשאבים טבעיים, וודאי על השימוש שישפיע על דורות ההווה והעתיד.

**2.1.2.1. פרשנות מומחים במשפט הבינלאומי:**

הפרשנים והמומחים הבינלאומיים תמימי דעים, כי הבעלות על המשאבים הטבעיים היא של כל מדינה ולמעשה לכלל העם והציבור באותה המדינה. מסכימים הם גם כי ניצול המשאבים צריך שיעשה לטובת הפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה בכללותה.

במאמרו משנת 1981, טען מומחה המשפט הבינלאומי, השופט אנטוניו קסס (Antonio Cassese), כי הצהרה זו לא רק מאשרת את הזכות של כל מדינה ביחס למשאבים שלה, אלא גם את זכותם של האנשים לעושר שבמשאבים אלו.<sup>20</sup> חזר ואישר קססה וציין כי:

“Given that the people of every sovereign State have a permanent right to choose by whom they are governed, it is only logical that they should have the right to demand that the chosen central authorities exploit the territory’s natural resources so as to benefit the people.”<sup>21</sup>

הזכות למשאבים טבעיים הינה הזכות הריבונית שיש לעם, לאומה ולמדינה על משאביה הטבעיים. והעובדה כי ניצול המשאבים צריך להיעשות לטובת ולרווחת הציבור של אותה מדינה, כחלק בלתי נפרד מהזכות עצמה.<sup>22</sup>

כל זאת ועוד, מטרתה העיקרית של האמנה הכלכלית היא שעל הממשלות לנהל את משאבי הטבע לטובתם של האזרחים.<sup>23</sup> המדינה היא האפוסטרופוס על משאבים אלו ועליה לנהלם לטובת כל אוכלוסיית המדינה:<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Antonio Cassese, "The Self-Determination of Peoples," in *The international Bill of Human Rights: Covenant on Civil and Political Rights*, ed. Louis Henkin (New York: Columbia University Press, 1981), pp. 92-113, at p. 103

<sup>21</sup> Antonio Cassese, *Self-determination of Peoples: a Legal Reappraisal* (Cambridge University Press 1999) 59.

<sup>22</sup> Utopia or Forgotten Right?, Jérémie Gilbert, "The Right to Freely Dispose Of Natural Resources: Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 31/2, 314–341, 2013, at p. 319, "the right of people and nation to sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised by the interest of their nation development and of the well being of the people of the state concerned", full text available at: [https://www.academia.edu/4834934/The\\_Right\\_to\\_Freely\\_Dispose\\_of\\_Natural\\_Resources\\_Utopia\\_or\\_Forgotten\\_Right](https://www.academia.edu/4834934/The_Right_to_Freely_Dispose_of_Natural_Resources_Utopia_or_Forgotten_Right)

<sup>23</sup> Margot E. Salomon and Ajun Sengupta, *The Right to Development: Obligations of States and the Minorities and Indigenous Peoples* (2003): 35. Right of

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

The proper way to view the government is a **temporary guardian, "custodian, agent, or trustee** charged with the responsibility of managing the **natural resources for the benefit of all the people in the country.**

" [מקור]

הזכות למשאבים טבעיים הינה זכותו של העם. זו אינה זכות של המדינה ולא של הממשלה.<sup>25</sup>

"This prerogative belongs to the people, not to the state, nor to its governmental authorities. Resolution 1803 and subsequent texts are consistent and clear in making such attribution."

ובכן כסיכום ביניים, עולה בבירור מהמשפט הבינלאומי ההסכמי ומדברי הפרשנים והמומחים הבינלאומיים כי הזכות למשאבים טבעיים במשפט הבינלאומי מכילה את הזכות של כל מדינה על משאביה הטבעיים, הזכות להגדרה עצמית של כל עם. הזכות הינה הזכות של העם עצמו ובכללותו על המשאבים ועל ניצולם, ומעמד המדינה כנאמנת הציבור במשוואה זו. במאמר מוסגר, ישנה הגנה מיוחדת על מדינות מתפתחות מפני התערבות גורמים זרים, וזכויות מיעוטים וילידים על המשאבים הטבעיים.

נדגיש כי הריבונות הקבועה של העם (permanent sovereignty) למשאבים טבעיים, כפי שהוכרה על-ידי העצרת הכללית בהחלטה 1803, זכתה למעמד מנהגי במשפט הבינלאומי.

**2. עקרון הריבונות הקבועה על משאבים טבעיים - עקרון בעל מעמד מנהגי**

יותר מכל, לעקרון הריבונות הקבועה הוכר מעמד מנהגי. כבר ב1977, בתיק בוררות בינלאומי, Texas Overseas Petroleum Co.v. Government of the Libyan Arab Republic<sup>26</sup>, הבורר היחיד, DUPUY ציין כי הכרזת עצרת האו"ם 1803 אומצה על-ידי מספר רב של מדינות, באופן שייצג אזורים גיאוגרפיים שונים ומערכות כלכליות שונות. ובכך, הכרזת העצרת משקפת את דעתן של מדינות לגבי מהו המשפט הבינלאומי (opinion juris communis), כלומר מהו המשפט הבינלאומי המנהגי.

<sup>24</sup> Margot E. Salomon and Ajun Sengupta, The Right to Development: Obligations of States and the Minorities and Indigenous Peoples (2003): 35. Right of

<sup>25</sup> Robert Dufresne, "The Opacity of Oil: Oil Corporations, Internal Violence, and International Law," University Journal of International Law and Politics 36 (2004): 356. New York Award of 19 January 1977 [1978] 17 ILM 1 <sup>26</sup>



**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

כמו כן ב-2005, הכריז באופן חד-משמעי בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ), בפרשת הרפובליקה הדמוקרטית קונגו נגד אוגנדה,<sup>27</sup> כי עיקרון ריבונות קבועה על משאבים טבעיים, כפי שהוכר והוגדר על-ידי העצרת הכללית של האו"ם, מהווה חלק מהמשפט הבינלאומי המנהגי. דהיינו, המשפט הבינלאומי המחייב את כלל המדינות. הכרזה זו מהווה ציון דרך חשוב בהתפתחות מתביעה פוליטית לעיקרון מקובל של המשפט הבינלאומי המנהגי.<sup>28</sup>

במסגרת הזכות למשאבים טבעיים, ועל מנת לממש את הזכות, הוכר עקרון ההסכמה על-פי אמות המידה הדמוקרטיות ותחת שקיפות. להלן נקודות עיקריות במשפט הבינלאומי המדגישות את חשיבות הזכות להסכמה חופשית והיקפה.

**3. עקרון הסכמת הציבור- הסכמה חופשית, מושכלת ומקדמית בהתאם לעקרונות הדמוקרטיה והשקיפות**

זכותו של הציבור להסכמה של הרוב ושל המיעוטים הנוגעים לדבר, על הדרך בה יש לנצל משאבים טבעיים, הוכרה ע"י מספר ארגונים ממשלתיים וגופים בינלאומיים. הסכמת הציבור הנוגע לדבר (affected population) צריכה שתהיה, חופשית, (free) קודמת לקבלת החלטה (prior), ומושכלת (informed).<sup>29</sup> כאשר מדובר במשאב טבעי הנמצא בבעלות ותחת הריבונות של הציבור כולו, ההסכמה צריכה לייצג על כלל הציבור. הקביעות שהתקבלו עד כה בנוגע לצורך בהסכמה, מתייחסות למיעוטים ולילידים. למרות זאת, לטעמנו אין ספק בעצם קיומה של החובה לקבל את עמדת והסכמת הציבור, מעצם היותו הריבון היחיד על המשאבים הטבעיים.<sup>30</sup> עמדתנו הינה כי ניתן ללמוד מהכללים הנוגעים לקבלת הסכמה מילידים ומיעוטים, בהתאמה<sup>31</sup> על אופיה של ההסכמה. כאמור, ההסכמה צריכה שתיעשה תוך שימוש באמצעים הדמוקרטיים, בשקיפות, באופן מושכל וחופשי.

<sup>27</sup> ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgement of 19 December 2005, para. 244, available at <http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10455.pdf>

<sup>25</sup> 12 Whitehead Journal 'Realizing the People's Right to Natural Resources' Emeka Duruigbo, *of Diplomacy and International Relations* 111 (2011).

<sup>29</sup> See contribution of Parshuram Tamang, *An Overview of the Principle of Free, Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples in International and Domestic Law and Practices*, Workshop on Free, Prior and Informed Consent, 17-19 January 2005, PFII/2004/WS.2/8

<sup>30</sup> ומעצם כללים מקובלים בשיטות דמוקרטיות- באותו האופן יש לנהוג לעשות שימוש בכל משאב ציבורי, כספי ציבור וכיוב' בהתאם לכללי השקיפות ופעילות מדינית כנאמנת הציבור.

<sup>31</sup> Mutatis mutandis



**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

כביטוי לעקרון ההסכמה, הוועדה העולמית לסכרים ( World Commission on Dams, WCD) קבעה כי העיקרון של הסכמת הרוב צריך להנחות את הבנייה של סכרים. הוועדה הגיעה למסקנה כי הכרה ויישום של זכויותיהם של אנשים המושפעים מבניית הסכרים טעונים הסכמה מראש. בנוסף, זהו תנאי הכרחי לפרויקטי כרייה כדי להצליח בתרומה לצמצום עוני ופיתוח בר קיימא.<sup>32</sup>

באותו הקשר, ועדת האו"ם לביעור אפליה גזעית (CERD) אימצה המלצות כלליות על מנת "להבטיח שיש עמים וילידים ישתתפו באופן אפקטיבי בחיים הציבוריים ושאינן החלטות המשפיעות ישירות על זכויות ואינטרסים שלהם מבלי שהביעו את הסכמתם המושכלת".<sup>33</sup> ובלשון ההצהרה:

"...[to] ensure that members of indigenous peoples have rights in respect of effective participation in public life and that **no decisions directly relating to their rights and interests are taken without their informed consent**"

למרות שמדובר ספציפית באוכלוסיה של ילידים, העקרון המכריע הינו כי צריך את הסכמת האוכלוסיה שזכויותיה והאינטרסים שלה יושפעו על-ידי ההחלטה השלטונית לאופן ניצול המשאבים הטבעיים. בבוא מדינה להכריע בסוגיית תמלוגים ואופן השימוש בגז טבעי, האוכלוסיה המושפעת הינה כלל הציבור בישראל שהרי לה האינטרס המובהק בניצול בר-קיימא של המשאבים, הזרמת תמלוגים לתקציב המדינה למטרת הפיתוח הכלכלי והחברתי של האוכלוסיה בישראל, ובייחוד טיפול בממדי העוני העולים.

לגבי האופן הנאות למימוש הסכמת הציבור, צריך שלציבור תינתן הזדמנות לקחת חלק בהליך קבלת ההחלטות. לפיכך, הליך קבלת החלטות צריך שיעשה באופן סדור. אין הכוונה בהכרח כי החלטה על ניצול משאבים טבעיים (ייצוא, גובה תמלוגים, וכיו"ב) תיעשה בנקיטת "הסדרים ראשוניים" (חקיקה)<sup>34</sup>. ובכל זאת, ככל שהליך קבלת ההחלטה

<sup>32</sup> הי"ש 32 לעיל, בסעיף 10. ראו גם החלטת הוועדה לביעור הפליה על רקע גזעי

GR XXIII 51 concerning IPs adopted at the Committee's 1235<sup>th</sup> Meeting, 1997

<sup>33</sup> CERD, General Recommendation No. 23: Indigenous Peoples : . 08/18/1997, available at:

[www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/MasterFrameView/73984290dfea022b8025651600](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/MasterFrameView/73984290dfea022b8025651600)

[56fe1c?Opendocument](#)

<sup>34</sup> ביום 21 באוקטובר 2013, בבגץ 4491/13, 4593/13, ביהמ"ש העליון דחה בדעת רוב עתירה בנושא (השופטים א' רובינשטיין וס' ג'ובראן בדעת מיעוט). העתירה עסקה בשאלה: האם החלטה ש-40% ממשאבי הגז יועדו לייצוא על פני 29 שנים, הינה החלטה שמעבר לסמכותה של הממשלה והכרוכה בחקיקה ("הסדר ראשוני")? ברוב קולות דחו שופטי בגץ את העתירה, (לינק להחלטה: <http://elyon2.court.gov.il/files/13/910/044/S10/13044910.S10.htm>) וכנגד חוות דעת שהביאו העותרים, מטעם היועמ"ש לכנסת, איל ינון, שניתן לקרוא בלינק:

<http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Documents/280713.pdf>

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

מייצג יותר, ו/או משתף את הציבור יותר, תהיה לו לגיטימיות גדולה יותר, גם על-פי הכללים של המשפט הבינלאומי.

בנוסף, בדו"ח משנת 2005 של ועדת זכויות אדם של האו"ם הובהר כי,<sup>35</sup> בסעיפים 2, 6 ו-15 באמנת העמים, הילידים והשבטים (Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989) האמנה מחייבת מדינות לנהל התייעצות מלאה עם העם וגרמים שונים של האוכלוסיה המושפעים ישירות, בנוגע לניצול המשאבים הטבעיים כדי להבטיח השתתפות מושכלת שלהם בהקשר של פיתוח, מוסדות, תוכניות לאומיות, קרקעות ומשאבים. סעיף 6 מחייב התייעצות והסכמה. התייעצות זו, צריכה להיעשות בתום לב, בצורה שתואמת לנסיבות ובמטרה להשגת הסכמה.<sup>36</sup> כפי שצוין מעלה, כללים אלה, יכולים לשמש בהתאמה להסכמה של הציבור כולו על שיעשה במשאבים הטבעיים השייכים לו.

בנוסף, נזכיר כפרשנות לסעיף 1 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR) והאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, הדו"ח משנת 2005 מציב את עקרון ההסכמה בבסיסו של מימוש הזכות למשאבים טבעיים והזכות להגדרה עצמית.<sup>37</sup> נציין את שמשמע מהניתוח שהצגנו לזכות הציבור בכללותו על המשאבים הטבעיים, בכך שהרוב מממש את זכותו להגדרה עצמית גם כן, במסגרת מדינת הלאום.

לאחר שבחנו את הזכות למשאבים טבעיים במשפט הבינלאומי, מטה, אנו מביאים מודלים של מיסוי על ניצול משאבים טבעיים במדינות מפותחות.

**מודלים של מיסוי במדינות בעולם- מימוש הזכות למשאבים טבעיים:**

למדינות ניתן חופש פעולה יחסי, בהתייעצות עם אוכלוסיותיהן, על מימוש הזכות למשאבים טבעיים. אולם אין ספק שהזכות צריכה שתהיה ממומשת במסגרת הנורמטיבית שהוגדרה על-ידי המשפט הבינלאומי. בעת שעל ועדת ששינסקי 2 לאמץ המלצות למימוש הראוי של הזכות למשאבים טבעיים בנושא הגז הטבעי בישראל, ובכך להחליט על החלק היחסי של הרווחים שינתן למשקיעים הפרטיים לעומת החלק שיחזור

<sup>35</sup> Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Legal Commentary on the Concept of Free, Prior and Informed Consent*, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1

<sup>36</sup> שם, בסעיף 11

<sup>37</sup> שם, בסעיף 34:

"The core of a people's right to self-determination in international law is **the right to freely determine the nature and extent**, (if any,) of their relationship with the state and other peoples, as well as to maintain its culture and social structures, to determine its development in accordance with its own preferences, values and aspirations, **and to freely dispose of its natural wealth and resources.**"



**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

למדינה, נאמנת הציבור, ניתן ללמוד ממודלים הקיימים במדינות שונות. הבאנו מטה את המודל הנאכף באנגליה, מחוז אלבטרה בקנדה, אוסטרליה, הולנד ונורבגיה.

לפי מחקר הכנסת שנעשה בשנת 2010 על יד תמיר אגמון ועמי צדיק, חלקה של מדינת ישראל בהכנסות ממכירת אוצרות הטבע שלה מדורג בתחתית המדינות בעולם ומסתכם בשיעור של 32%, לעומת ממוצע של כ-53% במדינות המערביות שבהן קיים משטר פיסקלי דומה לישראל.<sup>38</sup>

בעשור האחרון העלו מדינות המערב את חלקן במכירת משאבי הטבע שבשטחן משיעור ממוצע של 49% ל-53%, בעוד שדווקא בישראל נרשמה מגמה הפוכה - שיעור השתתפותה של המדינה בהכנסות ממכירת גז טבעי ירד מ-39% ב-1998 ל-32% ב-2007. בנוסף, בעקבות הפחתת מס החברות בשנים הקרובות יצנח ב-2016 חלקה של המדינה בתגליות הגז לכ-28% בלבד.

נסקור במהרה כמה מודלים למימוש הזכות למשאבים טבעיים, במדינות אנגליה, מחוז אלברטה (קנדה), אוסטרליה, הולנד ונורבגיה. נראה כי המודל הנורבגי הוא המוצלח ביותר מבחינת טובת הציבור בשימוש המשאבים הטבעיים ושימוש בר-קיימא המקיים דורות רבים וכלכלה משגשגת.

**1. בריטניה**

במחקר הכנסת של אגמון וצדיק צוין כי ב-34 השנים שחלפו מאז משבר הנפט ב-1973 שינתה בריטניה את המשטר הפיסקאלי בממוצע אחת לשנתיים. למשל, בתחילת שנות ה-80 היו לבריטניה כמה מהתנאים הקשיחים בעולם וחלק הממשלה בקידוחים הגיע ל-93%. עשור לאחר מכן היו בבריטניה התנאים הטובים ביותר לזכויות חיפוש והפקה עם חלק ממשלה של 33% בלבד.

כיום חלקה של ממשלת בריטניה הוא יותר מ-50%, ובשדות נפט ישנים חלקה מגיע ל-75%. עורכי המחקר מציינים כי למרות התנודתיות במשטר הפיסקלי לאורך השנים נותר מגזר הנפט בים הצפוני של בריטניה אחד מהפעילים בעולם. בשוק הנפט אמנם קיימת ביקורת רבה על התנודתיות בבריטניה ויועצים בתחום אף רואים במדינה "את המקום הגרוע ביותר לחיפושי והפקת נפט", אך לבריטניה אין יומרות לגבי יציבות פיסקלית.

<sup>38</sup> מרכז המחקר והמידע ניתוח חלק הממשלה בהכנסות מהפקת גז ונפט בישראל ובמדינות אחרות (2010).

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

**2. מחוז אלברטה - קנדה**

ממשלת מחוז אלברטה שבקנדה החליטה באוקטובר 2007 לשנות את המנגנון הפיסקלי בתחום ולהעלות את חלקה של הממשלה בהכנסות בכ-20%. למשל, אלסקה שינתה בארבע השנים האחרונות שלוש פעמים את המדיניות הפיסקלית בתחום חיפוי הגז והנפט שבשטחה. במסגרת השינוי האחרון, העלתה אלסקה את המס על הרווחים ל-25%, עם נוסחה פרוגרסיבית המגדילה את המס ב-0.4% על כל דולר שמעל למחיר חבית של 30 דולר. מנגד, הצביעו ב-2006 תושבי קליפורניה במשאל עם נגד יוזמה להעלות את מס הנפט.

המחקר של אגמון וצדיק מציין כי למרות המשטרים הלא יציבים יחסית בהן, חברות הנפט ממשיכות לפעול בבריטניה ובארה"ב. זאת, כאשר למרות הפחתת מסים כללית במדינות אלה בתחום הנפט והגז עברו הממשלות האלה למשטרים יותר פרוגרסיביים, שהביאו לחלק ממשלה גבוה יותר במשאבי הטבע. תופעה זו, כך נכתב, הביאה לכך ש"קריאת חברות הנפט ליציבות נשמעת חלולה בעיני בעלי תפקידים במדינות אחרות".

מדיניות יצוא הגז הטבעי בהולנד, אוסטרליה ונורבגיה מגלה תמונה מורכבת ולא אחידה, שמושפעת מהתנאים הייחודיים בכל מדינה. למרות זאת, גם אם כל אחת מהמדינות הללו מפעילה פיקוח ברמה שונה על תעשיית הגז שלה, דומה שכל אחת מהן דאגה לבנות מנגנון שיבטיח שההכנסות מיצוא הגז יישארו בתחומיה ויופנו לתועלת האזרחים.

**3. אוסטרליה**

**3.א. הגז באוסטרליה**

**תמלוגים במדף היבשתי הצפון-מערבי:** התמלוגים משולמים לממשלה הפדרלית לפי ערך ההפקה של נפט וגז במדף היבשתי הצפון-מערבי ומתחלקים בין הממשלה הפדרלית ובין ממשלת מערב-אוסטרליה. התמלוגים מוטלים כשיעור מערך התפוקה בפי הבאר לאחר הפחתת הבלו, ניכויים, פחת והוצאות תפעוליות כגון עיבוד והובלה. תמלוגים בשיעור 10% נהוגים ברשיון ייצור עיקרי. ברשיונות ייצור משניים נהוגים תמלוגים בשיעור שבין 11% ל-12.5%.

**תמלוגי משאבי RRR (Resource Rent Royalty):** ממשלת מערב-אוסטרליה והממשלה הפדרלית מתחלקות בתמלוגי ה-RRR. שיעור התמלוגים הוא 40% מההכנסות נטו לאחר הניכויים. כיום תמלוגי ה-RRR משולמים רק על הכנסות מתפוקה המופקת ב-Barrow Island שבמערב-אוסטרליה.

**תמלוגים יבשתיים:** תמלוגים יבשתיים משולמים בעבור הכנסות המופקות מקו החוף במדינות או בטרטוריות ועד שלושה מיילים ימיים מהחוף. התמלוגים באזור זה נקבעים

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

על-ידי המדינות. עם זאת, בכמה פרויקטים (שהוחלו חזקות לגביהם מלפני שנת 1979) משולמים תמלוגים המתחלקים בין המדינות ובין הממשלה הפדרלית. שיעור תמלוגים של 10% נהוג ברשיון ייצור עיקרי. ברשיונות ייצור משניים נהוגים תמלוגים בשיעור של 11%-12.5%.

**מיסוי:** משאבי נפט ומינרלים באוסטרליה הם בבעלות הממשלה הפדרלית והממשלות במדינות ובטריטוריה. הממשלה הפדרלית מחילה הסדרי מיסוי על המשאבים שבתחום שיפוט, שהם אזורים ימיים במרחק שלושה מייל מקו המים הטריטוריאליים. מחוץ לשטח השיפוט של הממשלה הפדרלית לכל מדינה או טריטוריה יש משטר מס או תמלוגים ייחודי משלה. במשטר הפיסקלי שהממשלה הפדרלית מנהיגה נכללים המס על הנפט PRRT, משטר תמלוגים על נפט ובלו על נפט גולמי ועל גז נוזלי.

**PRRT (Petroleum Resource Rent Tax):** מושת על כל הפקות הנפט באזורים הימיים, פרט לרשיונות שניתנים בעבור קידוחים במדף היבשתי הצפון-מערבי. ה-PRRT הוא מס בשיעור 40% המושת על הרווח הנותר לאחר הוצאות בנות הפחתה של הפרויקט בשנת הכספים, הוצאות החיפוש של הנישום מפרויקטים אחרים בבעלותו והוצאות החיפוש של חברות אחרות בקבוצה (במקרה שהנישום חברה בבעלות מלאה של ה-PRRT). ה-PRRT מושת על כל הרווחים מפרויקטים להפקת נפט, נפט גולמי, גז נוזלי, גז נמכר, גז טבעי, גז פחמימני מעובה וגז אתאן. המס מוחל על שלב התפוקה של הנפט ולא על שלבים המשכיים כמו זיקוק הנפט או הובלתו ושיווקו. תחת משטר ה-PRRT היה אפשר לנכות הוצאות חיפוש נפט וגז באזורים המוגדרים "קדמיים" בשנים 2004–2009 בשיעור 150%. זיכיון זה ניתן כדי לעודד חיפוש באזורים המוגדרים כך. הממשלה הפדרלית של אוסטרליה מציעה להחיל הפחתת גילוי משאבים במסגרת מס המשאבים החדש, שמשמעותה קיזוז מס ברמת החברה. ההנחה תיושם בעבור הוצאות חיפוש נפט וגז שתיוצרנה מ-1 ביולי 2011 ואילך.

במשך השנים 2008 ו-2009 הסתכמו הכנסות ממשלת אוסטרליה הפדרלית מ-PRRT בכ-2.1 מיליארד דולר אוסטרלי, וההכנסות מתמלוגים הסתכמו בכ-1.6 מיליארד דולר אוסטרלי, ובסך הכול הסתכמו ההכנסות בכ-3.7 מיליארד דולר אוסטרלי. יש לציין, כי הממשלה הפדרלית באוסטרליה אינה מקבלת תמלוגים מנפט באזורי היבשה.<sup>39</sup>

**3.3. המשאבים המינרליים של אוסטרליה**

משאבי המינרלים של אוסטרליה הם מרכיב חשוב בעושר של האומה האוסטרלית. בשנת 2011, היו לאוסטרליה המשאבים הכלכליים הגדולים בעולם: זהב, עפרות ברזל, עופרת, רוטיל, זירקון, ניקל, אורניום ואבץ. המדינה גם מדורגת בין שישה בעולם העליון למשאבים ידועים של אנטימון, בוקסיט, פחם שחור, פחם חום, ההשבה, קובלט, נחושת, יהלומים, ליתיום, עפרות מנגן, ניוביום, כסף, טנטלום, טונגסטן וונדיום. אך ייצוא

<sup>39</sup> מרכז המחקר והמידע ניתוח חלק הממשלה בהכנסות מהפקת נפט וגז בישראל ובמדינות אחרות (2010) [www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02596.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02596.pdf)



**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

משאבי המינרלים של אוסטרליה ממשיכים להיות הרווח החשוב ביותר של הכלכלה האוסטרלית בעתיד הנראה לעין.

הרגולציה של תעשיית הכרייה האוסטרלית היא באחריות משרדי ממשלת המדינה. סוכנויות אלה מנהלות מגוון רחב של פעולות ביניהן הכרייה ופיקוח על הבריאות והבטיחות בעזרת תקנות וחקיקה רלוונטיות לתעשיית הכרייה. מחלקות ממשלת המדינה אחראיות לחיפוי המשאבים ולגביית תשלומי תמלוגים מחברות הכרייה.

המס על המינרלים מוטל על 30% מ"רווחי הסופר" (Super profits) מהכרייה של עפרות ברזל ופחם באוסטרליה. הצפי מארבע השנים הראשונות של המס הוא 22.5 מליארד דולר. כסף זה צפוי להיות מושקע בפנסיה, בקיצוץ מס לעסקים קטנים ובפרויקטי תשתיות.<sup>40</sup>

**4. הולנד - מודל כושל שאינו מאפשר שגשוג כלכלי בר קיימא<sup>41</sup>**

בהולנד שדה הגז הראשון התגלה ב-1959. בהולנד קיימת מדיניות בשם Gasgebouw (מבנה הגז). ניהול הגז נתון בידי גוף בשם Gaunsie הנמצא בבעלות משותפת של המדינה והחברות המפיקות ומפיצות את הגז דוגמת Exxon Mobil ו-Royal Dutch Shell. הגוף הזה מדווח למדינה באופן קבוע על ההכנסות של החברות הפועלות בשוק הגז ושלוחות שלו אחראיות לתחומים שונים, דוגמת יצוא והפצה של הגז למדינות שכנות. באופן זה, המדינה היא שחקנית מרכזית בשוק הגז בהולנד, והפיקוח על החברות הפועלות בו הוא הדוק במיוחד ובא לוודא שההכנסות מיצוא הגז, שאינן זורמות ישירות אל החברות, אלא דרך Gaunsie יגיעו לידיים הנכונות.<sup>42</sup> החלק של הולנד מרווח המשאבים הטבעיים נע בין 66%-62% (ע"פ נתוני משרד האוצר).<sup>43</sup> למרות זאת, נראה כי המודל ההולנדי הינו מודל כושל והעושר מניצול הגז, ממנו נהנתה עד כה אוכלוסיותה של הולנד, ילך וייעלם.

**5. נורבגיה – המודל הרצוי**

בנורבגיה התגלו מאגרי גז ימיים בשנות ה-80. חברות האנרגיה בנורבגיה משלמות מס מינימלי בשיעור של 78% למדינה על הרווחים ממכירת הגז, כאשר שיעור זה יכול להיות גבוה יותר בהתחשב בנתוני כל חברה וחברה ולהגיע עד ל-90%. הממשלה מפעילה בעצמה חברת אנרגיה הפועלת בחלק משדות הגז הימיים במדינה, ובכך מקטינה את התלות שלה בחברות בינלאומיות מהמגזר הפרטי.

<sup>40</sup> [www.ga.gov.au/minerals/mineral-resources/aimr.html](http://www.ga.gov.au/minerals/mineral-resources/aimr.html)

<sup>41</sup> עמירם ברקת, 'הלקח ההולנדי-רצינו למכור את הגז כמה שיותר מהר', עיתון 'גלובס', 13/11/2013

<sup>42</sup> <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000893772>

<sup>43</sup> רן אברמסון "בעולם דואגים לאן ילכו הכנסות הגז ופחות מוטרדים מהיצוא" כלכליסט (20.6.13)

<sup>43</sup> [www.calcalist.co.il/world/articles/1,7340,L-3605595,00.html](http://www.calcalist.co.il/world/articles/1,7340,L-3605595,00.html)

<sup>43</sup> מרכז המחקר והמידע ניתוח חלק הממשלה בהכנסות מהפקת נפט וגז בישראל ובמדינות אחרות (2010)

[www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02596.pdf](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02596.pdf)

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

ההכנסות ממיסוי הגז הנורבגי אינן מגיעות ישירות לתקציב המדינה אלא לקרן מיוחדת שהוקמה לשם כך, ותפקידה לוודא שהכספים יופנו למטרות שיועילו לחברה ולכלכלה הנורבגית. סיבה נוספת שנורבגיה בחרה להקים קרן תמלוגי גז היא הניסיון להימנע מהתופעה הקרויה "המחלה ההולנדית". מדובר בתופעה ממנה סבלה כלכלת הולנד לאחר גילוי מאגרי האנרגיה בתחומיה. המגזין הכלכלי "אקונומיסט" טבע את המונח בשנת 1977 כדי לתאר את הנזק שנגרם לכלכלה ההולנדית כתוצאה מייסוף המטבע המקומי בשל הזינוק בהשקעות הזרות במדינה שהגיע לאחר גילוי מאגרי הגז. למעשה, בשנים הראשונות בהן התגלה הגז בהולנד, היו אחראיות ההכנסות ממנו לקרוב ל-20% מתקציב המדינה השנתי. ייסוף המטבע בהולנד הביא לירידה בתחרותיות של התוצרת המקומית בהולנד, וכתוצאה מכך לאובדן מקומות עבודה, חוב ציבורי תופח, אינפלציה גוברת וריבית גבוהה. בהקמת קרן נפרדת להכנסות מרווחי גז דואגת נורבגיה להזרמה מבוקרת של מטבע זר למדינה, כך היא מונעת ייסוף הרסני של ערך המטבע המקומי.

ישנם עוד שני גורמים שהובילו את נורבגיה להקמת הקרן. הראשון הוא העובדה שהמשאבים הטבעיים הם משאבים מתכלים ולכן גם ההכנסות מהם. הקרן נועדה לשמור את הכספים גם לשנים שיבואו לאחר התכלות המשאבים. גורם נוסף שנלקח בחשבון הוא התנודתיות במחירו של הגז. הקרן נועדה להבטיח מימון איתן של מיזמים הדורשים השקעה לטווח ארוך, דוגמת מיזמים בתחום החינוך והבריאות. הקרן הנורבגית היוותה השראה לקרנות בעלות מטרות דומות שהוקמו במדינות שונות בעולם, דוגמת ציילה ורוסיה.<sup>44</sup>

יש לציין, כי נכתב רבות במדיה על אימוץ המודל הנורבגי והקמת קרן השקעות גדולה שתקלוט את התמלוגים והמסים מהכנסות הגז. נראה כי מודל הקרן הנורווגית בהתאמה למציאות הישראלית, לא רק שימנע את הנזק הכלכלי שיכול להיווצר, אלא אף יוכל לנתב את הרווחים לטובת הגדלת הפיריון במשק ולהוביל לעלייה משמעותית בתחומי החינוך והחברה.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> רן אברמסון "בעולם דואגים לאן ילכו הכנסות הגז ופחות מוטרדים מהיצוא" **כלכליסט** (20.6.13) [www.calcalist.co.il/world/articles/1,7340,L-3605595,00.html](http://www.calcalist.co.il/world/articles/1,7340,L-3605595,00.html)

<sup>45</sup> ח"כ יוחנן פלסנר "זה מה שאני הייתי עושה בתמלוגי הגז" **גלובס** (5.10.10) [www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000591871](http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000591871), שרה ליבוביץ-דר "איך הפכה נורווגיה למעצמת גז?" **מעריב nrg** (5.4.13) [www.nrg.co.il/online/1/ART2/457/787.html](http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/457/787.html), עדי בן ישראל "פישר על תגליות הגז 'לאמץ את המודל הנורבגי של הקמת קרן השקעות'" **גלובס** (13.12.10) <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000607958>

**International board:**

Prof. Anne Bayefsky  
Prof. Laurence Boisson de Chazournes  
H.E Judge Thomas Buergenthal  
Prof. M. Cherif Bassiouni  
Prof. Christine Chinkin  
Prof. Marc Cogen  
Prof. Irwin Cotler  
Prof. Timothy McCormack  
Prof. Thomas Oppermann  
Prof. Steven Ratner  
Prof. Philippe Sands  
Prof. Torsten Stein  
Prof. Daniel Thurer  
Prof. Joseph Weiler

**Honorary President:**

Prof. Frances Raday

**Executive Committee:**

Prof. Ruth Lapidot – Founding Chair  
Prof. Orna Ben-Naftali  
Prof. Iris Canor  
Prof. Aeyal Gross  
Prof. Yuval Shany  
Prof. Amichai Cohen  
Dr. Hala Khoury-Bisharat

**Executive Assistants:**

Ms. Hadar Bar-Shalom  
Mr. Eyal Cohen

**סיכום**

מסקירת מודלים הנהוגים במדינות מפותחות שונות בעולם, ניכר כי כרגע, מדינת ישראל מקבלת נתח נמוך מאד יחסית, מרווחי ניצול משאבי הגז הטבעי. נציין כי על מנת לאמוד את הנתונים המובאים במסגרת המודלים של מיסוי ותגמולים, יש להוסיף מדדים כגון מידת ההשקעה של כל מדינה בפיתוח, ולהתייחס לשאלת מדיניות המיסוי בכל מדינה באופן כללי. מידע זה נמצא מעבר למגבלות היריעה של חוות דעת זו, שבאה להדגיש את קיומה, חשיבותה והיקפה של הריבונות הקבועה של הציבור על המשאבים הטבעיים, היא הזכות למשאבים טבעיים, במשפט הבינלאומי. בחוות הדעת הודגש המעמד המנהגי של הריבונות הקבועה של הציבור/העם/האוכלוסיה למשאבים טבעיים ומעמדה של המדינה כנאמנת הציבור. כמו כן, עוגנה הזכות באמנות בינלאומיות לזכויות אדם במסגרת הזכות להגדרה- עצמית, הכוללת את זכות הרוב במדינת הלאום, וזכויות מיעוטים. מימוש הזכות למשאבים טבעיים כרוכה בהסכמת הציבור, הבעלים של המשאב הטבעי. ככל שהחלטה מייצגת יותר את מכלול האוכלוסיה, וככל שניתנת הזדמנות לציבור להביע את עמדתו, כך ההחלטה על אופן ניצול המשאב הטבעי עומדת בכללי המשפט הבינלאומי.

כן, ביקשנו לתרום ערך נוסף בכך שמיקמנו את הנתונים הקיימים בישראל בנוגע למדיניות ניצול משאבי הגז. יחד עם הנתונים לגבי שערי העוני היחסי של האוכלוסיה וכללי הזכות למשאבים טבעיים במשפט הבינלאומי הקובעים כי ניצול משאבים טבעיים צריך שיעשה לטובת **פיתוח כלכלי ורווחת הציבור**, נראה כי מדיניות ניצול משאבי הגז ולפיכך מסקנות וועדה נכבדת זו, צריכים להיות 'חברתיים' יותר, כאשר טובת הציבור מקבלת דגש חזק יותר. נתח תגמולי ניצול הגז הטבעי החוזר אל המדינה צריך להיות גדול יותר. החלק היחסי של ניצול משאבי הגז שיועד לשימוש פנים-מדינתי צריך שיהיה גדול יותר, וישקף את הפוטנציאל של המשאב להיות רב-דורי, וכלי לקידום ארוך טווח של הכלכלה בישראל, לטובת האוכלוסיה והחל מרבדיה החלשים ביותר.

16 בדצמבר 2013

**מוגש בזאת לוועדה על-ידי**

**עו"ד יעל ויאס גבירצמן**

**פרופ' פרנסס רדאי**

