

כיצד למנוע את ועדת החקירה הממלכתית הבאה: המשפט הישראלי אינו מוכן למשבר האקלים

עומר אלוני



נייר מדיניות 4 (פברואר 2026)

כיצד למנוע את ועדת החקירה הממלכתית הבאה: המשפט הישראלי אינו מוכן למשבר האקלים

עומר אלוני

מרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים שבאוניברסיטת רייכמן הוא המרכז האינטלקטואלי הראשון בעולם המתמודד עם האתגרים הדחופים ביותר הניצבים בפני מדינת ישראל ובעולם המערבי ומציע כיצד להתמודד עימם. המרכז נוסד בתרומתו של פרופ' אמנון רובינשטיין ז"ל, חתן פרס ישראל לחקר המשפט ושר החינוך לעבר.

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי, מכני או אחר, כל חלק שהוא מהחומר בנייר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בנייר הזה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב ממרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים.

עריכה לשונית ועיצוב: עו"ד שחר פרידמן
כל הזכויות שמורות למרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים, אוניברסיטת רייכמן

מרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים

רחוב האוניברסיטה 8, הרצליה | טלפון: 09-9527272

אתר האינטרנט: <https://www.runi.ac.il/research-institutes/law/rccc>

נייר מדיניות זה אינו משקף בהכרח את עמדת מרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים

תוכן עניינים

4.....תקציר

6.....מבוא

פרק א: המשבר האקולוגי והאגן המזרחי של הים התיכון – ישראל כנקודה חמה
11.....אקלימית המושפעת משינויי האקלים

פרק ב: על האופן שבו נדונו עד כה זכויות ואינטרסים סביבתיים בראי המשפט
18.....החוקתי בישראל: מבט על

פרק ג: מפת דרכים להתאמתו של המשפט הישראלי למשבר האקלים ושיפור
30.....מוכנותו

39.....סיכום וקריאה לפעולה

47.....רשימת מקורות

בעידן של משבר סביבתי מתרחב ושינויי אקלים מתפשטים, חלק ניכר מהחוקות הנהוגות במדינות ברחבי העולם כוללות הוראות וסעיפים סביבתיים (Bookman, 2024). בעזרתם של המנגנונים המשפטיים האלה מצליחות מערכות ציבוריות ורשויות שונות, לפחות בחלק מהמקרים, להתמודד עם האתגרים הסביבתיים המתגברים והולכים. בתוך כך, בישראל, עצם עובדת קיומו של משטר חוקתי מפורש עודנה שנויה במחלוקת, וגם משעה שישנו, הוא רחוק מלהיות מוסכם ונטול עוררין. בין כך ובין כך, דומה כי אין עוררין שהמשפט הישראלי אינו מוכן להתמודדות עם משבר האקלים. משבר האקלים, כפי שיפרט נייר מדיניות זה, אינו חזון עתידי או תוכנית מגירה לפעולה בשעת הצורך: המשבר, גם ברחבי העולם ובוודאי בישראל, כבר כאן ולא רק שהוא עומד להישאר כי אם להתעצם ולהכביד על מערכות החיים ושגרת החיים ברחבי המזרח התיכון וכך גם בישראל.

מטרתו של נייר מדיניות זה כפולה: בחלקיו הראשונים הוא יפרט ויסביר את נוכחותו של המשבר בחיינו – בסביבה, באקלים, בחקלאות, בתעשייה, בכלכלה ובמערכות שונות בזירה הסובבת אותנו. בחלקיו המתקדמים יעמוד הנייר על החוסרים, המגרעות ואי-ההתאמות היסודיות בתשתית המשפטית כדי להתמודד עם האתגרים המתעצמים בשדה המציאות – הן במצב החקיקה והן בפסיקה – ואף ינסה להציע מספר הסברים כדי להבין את קוצר־ידו של המשפט הישראלי (ושל קובעי המדיניות, כמובן) להתמודדות עם המשבר ועם קוצר־הרואי; וזאת לעומת אתגרים אחרים (ביטחוניים, כלכליים וגאופוליטיים) שלגביהם פיתחו המערכות הציבוריות שלנו, ובכלל זה מערכת המשפט, דרכי התמודדות חיוניות ואופרטיביות, או לפחות בחלקן. לבסוף, כסיכום, יצביע נייר המדיניות על מתווה הצעות ודרכי פעולה בפני קובעי המדיניות והרשויות הציבוריות כדי להכין ולהתאים את המשפט הישראלי למשבר הסביבתי בחקיקה, בפסיקה ועוד.

* דוקטור, מתמחה בדיני סביבה בישראל ובמדיניות סביבתית גלובלית ומרצה בכיר בפקולטה למשפטים, המכללה האקדמית ספיר; מרצה אורח ומלגאי בחסות קרן גלס־לבן בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון (תשפ"ה–תשפ"ו). בשנת תשפ"ד היה חוקר פוסט־דוקטורט במרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים, אוניברסיטת רייכמן. המחבר מבקש להודות לשותפות ולשותפים לקבוצת העיון במרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים בנושא ההיערכות למשבר האקלים בראי המשפט הישראלי, ובפרט לצוות הובלת המרכז: פרופ' ליאב אורגד, פרופ' יניב רוזנאי ופרופ' דורי קלגסבלד. ספרו על התפתחות המשבר הסביבתי העולמי, המבוסס על עבודת הדוקטור שכתב (באוניברסיטת תל־אביב ובמרכז רייצ'ל קארסון לחברה וסביבה באוניברסיטת LMU במינכן), ראה אור בסדרת המשפט הבינלאומי והשוואתי של הוצאת קיימברידג', ובקרב תתפרסם במהדורה מיוחדת בסין. האחריות על הכתוב היא של המחבר בלבד. ניתן ליצור עימו קשר ברצון בכתובת הדוא"ל aloni@mail.sapir.ac.il.

כפי שהמסמך ידגיש, מדובר בהיבטים שונים – ודוחקים – באשר לשאלות המשפטיות הציבוריות הדחופות של האתגרים הסביבתיים בישראל. אתגרים אלה כבר אינם אך או ברובם תאורטיים ועקרוניים, כי אם מעשיים ונדרשים לנוכח המציאות האקלימית־סביבתית המשתנה סביבנו לרעה בקצב מהיר. קצב זה מקדים עד כה את המשפט ואת דרכי התמודדותן של המערכות הציבוריות עם אתגרי הסביבה והאקלים בייחוד, ומשכך ייעודו של נייר המדיניות הזה הוא להטיל זרקור על הבעיות ולהציע דרכי פעולה אופרטיביות, ישימות והכרחיות.

בעידן של משבר סביבתי מתרחב ושינויי אקלים מתפשטים, חלק ניכר מהחוקות הנהוגות במדינות ברחבי העולם כוללות הוראות וסעיפים סביבתיים (Bookman, 2024). בישראל, עובדת קיומו של משטר חוקתי מפורש עודנה שנויה במחלוקת, וגם משעה שישנו הוא רחוק מלהיות מוסכם ונטול עוררין. מטרתו של נייר מדיניות זה הינה כפולה: תחילה, המסמך יצביע על דחיפותה של השעה הסביבתית-אקלימית הדוחקת המחייבת פתרונות מסוגים שונים – וביניהם, כמובן, פתרונות משפטיים. לאחר מכן ובהמשך, המסמך יראה כיצד המשפט הישראלי אינו מוכן למשבר הסביבתי ולשינויי האקלים. כפי שנטען ונדגים לאורך חלקי נייר המדיניות, ובהשוואה לדיונים משפטיים-סביבתיים מעין אלה שנערכו עד כה במסגרת התפתחותו של המשפט החוקתי הישראלי הנפתל, המורכב והסוער, אתגרים משפטיים, חוקתיים וציבוריים אלה כבר אינם אך או ברובם תאורטיים ועקרוניים כי אם מעשיים, דחופים ונדרשים מכורח המציאות (האקלימית-סביבתית) המשתנה סביבנו בקצב מהיר.

במחקר הסביבתי נהוג לדון לאחרונה במשבר העולמי המשולש (Triple-Planetary Crisis) ככזה המתוך יחדיו שלוש מגמות מדרדרות ומחריפות הכרוכות זו בזו: שינויי האקלים, אובדן המגוון הביולוגי וזיהום מתפשט (Andersen, 2020). חיינו בעידן האנתרופוקן (Anthropocene)¹ ניכרים בין היתר ביחסי הגומלין שבין האדם לבין הסביבה: זוהי תקופת זמן אינטנסיבית ודחוסה במיוחד בחיי כדור הארץ שבה נתקשה למצוא פינה מסוימת על פני האדמה שנעדרת השפעה אנושית וטביעת רגל של האדם שמשנה את פניה (Crutzen, 2002; Purdy, 2015).

1 האנתרופוקן הוא עידן היסטורי "חדש" יחסית בכתיבה המחקרית של תולדות העולם. זהו מונח גאולוגי-מדעי-היסטורי המציע כי אנו מצויים בעידן חדש בתולדות ההיסטוריה שבו השפעת האדם על כדור הארץ ועל המערכות הסביבתיות היא כה משמעותית (ולרעה), עד שהיא מצדיקה הגדרה של תקופה גאולוגית חדשה. השם נגזר מיוונית: "אדם" (Anthropos) ו"חדש" (-cene). לפי תיאוריות שונות, עידן האנתרופוקן החל במהפכה התעשייתית, בהטלת פצצות האטום על הירושימה ונגסאקי, או אפילו בתחילת המהפכה החקלאית. העידן מתאפיין בהתחממות עולמית ושינויי אקלים, הכחדת מינים מואצת, זיהום פלסטיק ואוקיינוסים, שימוש נרחב בדלקי מאובנים, התפשטות עירונית ופיתוח מואץ על חשבון מרחבי טבע וכריתת יערות בקצב מהיר. המושג נעשה מוכר בעיקר בעקבות כתיבתו של פול קרוצן (Crutzen, 2002). דיון נוסף על אודות השימוש במושג במחקר היסטורי ניתן למצוא בכתיבתו של ג'דיה פרדי (Purdy, 2015).

"החברה החרדית פיתחה לאורך השנים מגננוני שליטה פנימיים מתוחכמים, אשר נועדו לשמר את זהותה הייחודית ולהבטיח את המשך המחויבות של חברה לערכיה ולאידיאלים שבהם היא מחזיקה."

ישראל מתמודדת עם שורת איומים, סיכונים, סכנות ואתגרים ביטחוניים וצבאיים מאז הקמתה ועל אחת כמה וכמה בעקבות מתקפת הפתע הנפשעת של ארגון החמאס ופרוץ מלחמת "חרבות ברזל". לצד האיומים הגאופוליטיים "הרגילים" של המזרח התיכון, ניכרת במרוצת השנים האחרונות התעצמות השפעותיהן של תופעות שאינן קשורות במישרין בסכסוך המרחבי, בגבולות ובריבונות: המזרח התיכון בכלל וישראל בפרט נהפכים לאיזור אקלימי וסביבתי שמושפע באופן ישיר משינויי האקלים. היערכותה של מערכת הביטחון עצמה לקראת השינויים והאתגרים הסביבתיים בכלל, והאקלימיים בפרט, מלמדת על הרלוונטיות של משבר האקלים למציאות הגאופוליטית של ישראל במרחב (טרואן, 2021).

אלא שתכליתו של נייר מדיניות זה היא להצביע על האופן שבו המשפט הישראלי אינו מוכן להתמודדות עם משבר האקלים. משבר האקלים, כפי שיפורט להלן, אינו חזון עתידי או תוכנית מגירה לפעולה בשעת הצורך: המשבר, גם ברחבי העולם ובוודאי שבישראל, כבר כאן ולא רק שהוא עומד להישאר כי אם להתעצם ולהכביד על מערכות החיים ושגרת החיים ברחבי המזרח התיכון, וכך גם בישראל.

מטרתו של נייר המדיניות כפולה: בחלקו הראשונים הוא יסביר ויפרט את נוכחותו של המשבר בחיינו – בסביבה, באקלים, בחקלאות, בתעשייה, בכלכלה ובמערכות שונות בזירה הסובבת אותנו. בחלקו המתקדמים יעמוד הנייר על החוסרים, המגרעות ואי־ההתאמות היסודיות בתשתית המשפטית כדי להתמודד עם האתגרים המתעצמים בשדה המציאות – הן במצב החקיקה והן בפסיקה, ואף ינסה להציע מספר הסברים כדי להבין את קוצר־ידו של המשפט הישראלי (ושל קובעי המדיניות, כמובן) להתמודדות עם המשבר ועם קוצר־הרואי, וזאת לעומת אתגרים אחרים (ביטחוניים, כלכליים וגאופוליטיים) שלגביהם פיתחו המערכות הציבוריות שלנו, ובכלל זה מערכת המשפט, דרכי התמודדות חיוניות ואופרטיביות, או לפחות בחלקן.

לבסוף וכסיכום, נייר המדיניות יצביע על מתווה הצעות ודרכי־פעולה של "מפת דרכים" בפני קובעי מדיניות והרשויות הציבוריות כדי להכין ולהתאים את המשפט הישראלי למשבר הסביבתי בשדות החקיקה, הפסיקה ועוד. כפי

"לצד האיומים

הגאופוליטיים

'הרגילים' של המזרח

התיכון, ניכרת

במרוצת השנים

האחרונות התעצמות

השפעותיהן של

תופעות שאינן קשורות

במישרין בסכסוך

המרחבי, בגבולות

ובריבונות: המזרח

התיכון בכלל וישראל

בפרט נהפכים לאיזור

אקלימי וסביבתי

שמושפע באופן ישיר

משינויי האקלים."

שיוזגש בהמשך, מדובר בהיבטים שונים – ודוחקים – באשר לשאלות המשפטיות הציבוריות הדחופות של האתגרים הסביבתיים בישראל. אתגרים אלה כבר אינם אך או ברובם תאורטיים ועקרוניים, כי אם מעשיים ונדרשים לנוכח המציאות האקלימית-סביבתית המשתנה סביבנו בקצב מהיר. קצב זה מקדים עד כה את המשפט ואת דרכי התמודדותן של המערכות הציבוריות עם אתגרי הסביבה והאקלים במיוחד, ומשכך ייעודו של נייר זה הוא להטיל זרקור על הבעיות ולהציע דרכי פעולה אופרטיביות, ישימות והכרחיות.

חומרת המשבר, לצד שילובם של ממדיו השונים המצטלבים ומחמירים, מזמנים דיון במשפט הסביבתי בן זמננו וברלוונטיות שלו לנוכח אתגרי השעה. ייתכן שאין די בחוקים ובאסדרה כדי להתמודד עם רב הזירות של המשבר האקולוגי; ומשכך דאגות סביבתיות צריכות להיות מבוצרות ומחופרות במשפט – ולשיטתנו, במשפט הישראלי – כנורמות חוקתיות (ולא במתכונת של חקיקה רגילה). ככאלה, הן יחייבו את כלל מערכת המשפט. דרישה זו, הרלוונטית כמובן – וכפי שנייר מדיניות זה יפרט – גם לישראל בהינתן התעצמותו של המשבר האקולוגי בכלל, ושינויי האקלים באגן הים התיכון בפרט, ממוסגרת כ"חוקתיות סביבתית" (Environmental Constitutionalism) (Amirante & Bagni, 2022), והיא הולכת ומתפשטת בעצמה כתופעה במערכות משפט ברחבי העולם: הן בצפון והן בדרום הגלובלי.

הגם שמבחינה היסטורית ובמבט השוואתי היו הסעיפים הסביבתיים החוקתיים יחסית בשוליים, ניתן כיום למצוא הסדרים חוקתיים במרבית החוקות ברחבי העולם.² יתרה מכך, ולאור העלייה בעשורים האחרונים של המאה העשרים ובראשית המאה העשרים ואחת במודעות לצורך להגן על הסביבה, ניתן לראות כיצד היבטים סביבתיים מהווים בסיס הולך ומתגבר לדיונים על ניסוח, פרשנות ותיקונים חוקתיים (Prollss, 2019). ומה גם שעידן האנתרופוקן והמשבר האקולוגי הרב ממדי "שלו" (או הכרוך בחובו) משתקף כך נראה באופן ישיר בהקשרים חוקתיים: זכויות סביבתיות מפורשות כבעלות

2 ראו את הסקירה ב־<http://constituteproject.org>, Constitute Project. חיפוש המושג "סביבה" (environment) מצביע על כך שלמעלה מ-150 מדינות שחברות באו"ם (כולל ישויות חברות שאינן מדינות, דוגמת קוסובו) כוללות בחוקות שלהן התייחסות לנושאים סביבתיים.

"קצב זה מקדים עד כה את המשפט ואת דרכי התמודדותן של המערכות הציבוריות עם אתגרי הסביבה והאקלים במיוחד, ומשכך ייעודו של נייר זה הוא להטיל זרקור על הבעיות ולהציע דרכי פעולה אופרטיביות, ישימות והכרחיות."

מעמד חוקתי על-חוקי – כמו הזכות לחיים, לביטחון ולקניין – מנוסחות בדרך כלל כנגזרת של הזכות לחיים בהקשר של סביבה בריאה, בטוחה או יציבה נפוצות כיום בחוקות שונות.³ בישראל, כפי שיפורט בהמשך, ניתן גם להציע שהמתכונת החוקתית-נורמטיבית של זכות או זכויות סביבתיות תוצג כזכות חברתית-כלכלית.

תהליך הקונסטитуטיביזציה (constitutionalization) המובהק במדינות שונות במרוצת העשורים האחרונים ביחס לזכויות סביבתיות או למקומה של הסביבה כאינטרס בעל דחיפות ומשקל סגולי מיוחדים, חיוניים ומשוריינים הוא תהליך הפורץ גבולות או הבדלים שבין צפון לדרום גלובלי.⁴ בתוך כך, ולמרות התפתחותו הענפה של המשפט החוקתי בשיטת המשפט שלנו, המשפט הישראלי טרם חצה את הרוביקון הגם עליית מפלס המים, אם עסקין בהשלכות שינויי האקלים, באשר להשתקפותו של המשבר בראי המשפט החוקתי. נייר המדיניות יאיר, אם כן, בצורה ביקורתית והשוואתית מנקודת מבט חוקתית (אך לא באופן בלבדי) על הפער הקיים במשפט הישראלי בין אתגרים סביבתיים מתעצמים והולכים מחד גיסא, ובין היעדר הכרה או פיתוח מנגנונים וקריאה או פרשנות חוקתית של זכויות ואינטרסים סביבתיים מאידך גיסא.

נוסף על כך, וכפי שנראה בהמשך, נלמד כי היעדר המוכנות לאתגרים הסביבתיים אינה ניכרת רק בשדה החקיקה. המסמך יראה מחד גיסא כיצד בחר או העדיף ככלל בית המשפט (בעיקר ביושבו כבג"ץ) בפסיקתו שלא לתת בכורה או מעמד חוקתי על-חוקי לזכויות ולאינטרסים האלה במישור החוקתי, ומאידך גיסא ידגיש את הנחיצות של הכרה זו לנוכח המצב הסביבתי והאקלימי המשתנה.

נייר המדיניות נחלק למספר חלקים. בחלק הראשון והעובדתי/סקירתי ברובו יפורטו עיקריו של המשבר האקולוגי בממדים בין-לאומיים תוך כדי

3 ראו את הדיווח המיוחד שנערך עבור האו"ם: U.N. General Assembly (Human Right Council) (Dec. 30, 2019). [Right to a Healthy Environment: Good Practices – Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment](#). A/HRC/43/53. לפי דיווח זה, זכות או זכויות סביבתיות מוכרות על-ידי חוקות של 110 מדינות לפחות החברות באו"ם.

4 באפריל 2024 פסל בית המשפט העליון בהודו החלטה תכנונית של הרשות המבצעת לאחר שערך ביקורת שיפוטית לאור הפגיעה שעלולה להיגרם כתוצאה מהוצאתה לפועל של התוכנית לסביבה בכלל, ולמיני ציפורים בפרט (ובכלל זה שקל שיקולים של מדיניות סביבתית לנוכח משבר האקלים). ראו [MK Ranjitsinh v. Union of India](#), 2024 INSC 280. Writ Petition (Civil) No. 838 of 2019.

"למרות התפתחותו הענפה של המשפט החוקתי בשיטת המשפט שלנו, המשפט הישראלי טרם חצה את הרוביקון הגם עליית מפלס המים, אם עסקין בהשלכות שינויי האקלים, באשר להשתקפותו של המשבר בראי המשפט החוקתי."

התמקדות כמובן בתמונת המצב של האתגרים המרחביים-איזוריים והמקומיים-לאומיים בישראל, וזאת לפי אבחנות מדעיות שמקובלות על מרביתה של הקהילה המחקרית המקצועית בתחום, כמו גם על ניירות מדיניות שפורסמו על-ידי רשויות ציבוריות – דוגמת הדו"ח שערך מבקר המדינה (2024) שבו הצביע על כשליה של ממשלת ישראל בהיערות למשבר ולהשפעותיו – וכיו"ב. חלק זה יצביע ויסביר למעשה על היותו של האגן המזרחי של הים התיכון – ושל ישראל בכלל זה – "נקודה חמה" (hotspot) אקלימית שבה ניכרים השפעות שינויי האקלים ביתר-שאת באופן השוואתי. כמו כן, חלק זה יסביר ויפרט על נוכחותו של המשבר בחייו – בסביבה, בחקלאות, בתעשייה, בכלכלה ובמערכות שונות בזירה הסובבת אותו.

לאחר חלק תמציתי ועובדתי זה, מופיע **חלקו השני** של המסמך, המסביר בצורה אמפירית מדוע ובאיזה אופן המשפט הישראלי אינו מוכן ואינו ערוך להתמודדות עם משבר האקלים. בחלק זה יוצג ניתוח השוואתי של מהלכים מרכזיים בפסיקה בישראל שבהם נערך עד כה דיון חוקתי בסוגיות, שאלות ואינטרסים סביבתיים, ויוסבר כי **למרות** העובדה ששאלת מעמדן הכביכול-חוקתי של הזכויות הסביבתיות בראי המשפט החוקתי בישראל כבר הועלתה לדיון, בית המשפט **מיאן** עד כה מלהכיר במעמד חוקתי על-חוקי של אינטרסים סביבתיים ו**סירב** להשתמש בכוחו הפרשני כדי לעשות כן. זה המקום לציין כי ייעשה כמובן שימוש בהקשרים של משפט בין-לאומי והשוואתי, אלא שפירוט המהלכים שיפורטו בנייר זה עוסק ומתמקד בשיטת ובתרבות המשפט בישראל. נוסף על כך, חלק זה יראה כיצד רשות נוספת מקרב שלוש הרשויות – הרשות המחוקקת – טרם השכילה עד כה לנסח ולהעניק מעמד חוקתי לזכויות סביבתיות בספר החוקים הישראלי.

אם כן, בחלקיו המתקדמים יעמוד נייר המדיניות על החוסרים, המגרעות ואי-ההתאמות היסודיות בתשתית המשפטית כדי להתמודד עם האתגרים המתעצמים בשדה המציאות הן במצב החקיקה והן בפסיקה, ואף ינסה להציע מספר הסברים כדי להבין את קוצר-ידו של המשפט הישראלי (ושל קובעי המדיניות, כמובן) להתמודדות עם המשבר וקוצר-הרואי, וזאת לעומת אתגרים אחרים (ביטחוניים, כלכליים, גאופוליטיים) שלגביהם פיתחו המערכות

"נוכחותו של המשבר בחייו – בסביבה, בחקלאות, בתעשייה, בכלכלה ובמערכות שונות בזירה הסובבת אותו."

הציבוריות שלנו, ובכלל זה מערכת המשפט, דרכי התמודדות חיוניות ואופרטיביות, או לפחות בחלקן.

לבסוף, ולאחר שיוצגו מספר מסגרות משפטיות רלוונטיות לדיון על אודות שינויי האקלים,⁵ נפרוש בקצרה את הצורך בשינוי מושגי־אורטי סביבתי ומשפטי בעקבות שינויים המלמדים על התגשמותם של סיכונים סביבתיים המאיימים על החיים ועל הבריאות בישראל, ובין היתר ידון בהתפתחויות המשפטיות־סביבתיות העדכניות האחרונות – בין העתירה שהוגשה לבג"ץ בסתיו 2023 נגד מדיניות האקלים של הממשלה בסוגיות יציבות אקלימית ובריאות ובין קידומו של חוק האקלים על־ידי הממשלה בכנסת ה־25. לסיכום יבציע נייר זה על מתווה הצעות ודרכי פעולה כ"מפת דרכים" בפני קובעי המדיניות והרשויות הציבוריות כדי "להתעורר" ו"להשכים" ממצב אי־המוכנות המשפטי הרב־זירתי לנוכח משברי הסביבה ולהתאים את המשפט הישראלי למשבר הסביבתי.

פרק א: המשבר האקולוגי והאגן המזרחי של הים התיכון – ישראל כנקודה חמה אקלימית המושפעת משינויי האקלים

משבר האקלים מסכן את עתיד כדור הארץ וגם את מדינת ישראל, כמובן. זוהי לא סברה או עמדה פוליטית ואידיאולוגית, כי אם התחזית הרשמית של פאנל המדענים המקצועי של האו"ם (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)) מלפני שנים בודדות,⁶ שהוא הפורום המפקח מטעם האו"ם על חקר שינויי האקלים ברחבי העולם, וככלל אבחנותיו נתפסות כמקובלות (זאת בעוד המלצותיו נתונות למחלוקת פוליטית במדינות שונות). הגם הישנותן

5 בין אפשרויות של משטר משפטי בחסות הכרזות על "מצב חירום" אקלימי ובין מה שמכונה בספרות "דיני אסונות", וכן הקשרים רלוונטיים של דיני נזיקין וכמובן – משפט חוקתי.

6 הפאנל הבין־ממשלתי לשינויי האקלים (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)) הוא גוף מדעי שנוסד בשנת 1988 על־ידי תוכנית הסביבה של האו"ם (UNEP) והארגון המטאורולוגי העולמי (WMO) במטרה להעריך באופן מקיף, אובייקטיבי ושיטתי את המידע המדעי, הטכני והחברתי־כלכלי הרלוונטי להבנת שינויי האקלים. הדו"חות שמפרסם הפאנל, אשר מבוססים על מחקרים עדכניים מרחבי העולם, מהווים מקור מרכזי לעיצוב מדיניות סביבתית, משפטית וכלכלית בקהילייה הבין־לאומית. ראו, למשל, IPCC, 2021, אשר מצוטט אצל שנוור וצין, 2024.

"במחקר הסביבתי
נהוג לדון לאחרונה
ב'משבר העולמי
המשולש' (Triple
Planetary Crisis)
ככזה המתיר יחדיו
שלוש מגמות
מדבריות ומחריפות
הכרוכות זו בזו –
שינויי האקלים, אובדן
המגוון הביולוגי וזיהום
מתפשט."

לעתים של טענות שונות המטילות ספק בגורמים לשינויים האקלימיים במאה ה-20 ובראשית המאה ה-21, אין ספק כי האקלים משתנה והשינויים החלים משפיעים על כדור הארץ ועל החיים בו – כיום ובעתיד הנראה לעין.

אנו חיים בעידן המכונה עידן האנתרופוקן: תקופת זמן אינטנסיבית, דחושה ותזזיתית במיוחד בקורות כדור הארץ שבמהלכה נתקשה למצוא פינה מסוימת על פני האדמה שנעדרת השפעה אנושית וטביעת רגל של האדם שמשנה את פניה. יש שטוענים כי שיאו של האנתרופוקן, כעידן גאולוגי חדש על ציר הזמן, ניכר למעשה בסכנותיו: במחקר הסביבתי נהוג לדון לאחרונה ב"משבר העולמי המשולש" (Triple Planetary Crisis) ככזה המתיר יחדיו שלוש מגמות מדרדרות ומחריפות הכרוכות זו בזו – שינויי האקלים, אובדן המגוון הביולוגי וזיהום מתפשט.

שיאו של המשבר המשולש נעוץ בפליטה חסרת התקדים לאטמוספירה של גזי חממה (כגון פחמן דו-חמצני ומתאן) מאז המהפכה התעשייתית ותהליכי הפיתוח המואצים שעבר העולם המתועש ושעוברות המדינות המתפתחות. ה-IPCC קבע בדו"ח מיוחד שפרסם ב-2018 שפני השטח של כדור ארץ התחממו ביותר ממעלה אחת צלזיוס לעומת העידן הקדם-תעשייתי, וכי יש לנקוט פעולות דחופות ומשמעותיות כדי להפחית את קצב פליטת גזי החממה ברחבי העולם וכך יהיה ניתן למנוע עלייה עולמית ממוצעת של יותר מ-1.5 מעלות מעלות צלזיוס (בהשוואה לרמות שלפני המהפכה התעשייתית). ה-IPCC קבע גם כי חציית רף 1.5 המעלות משמעה סיכון ממשי לבני אדם ולמערכות האקולוגיות על פני האדמה. קביעות אלה חזרו והדהדו בדו"ח שפורסם ב-2023 (AR6 Synthesis Report).

כדי למנוע עלייה של יותר מ-1.5 מעלות צלזיוס (בהשוואה לרמות של לפני המהפכה התעשייתית) עד סוף המאה ה-21 – רף שנתפס מסוכן לאיזונים אקולוגיים וליכולת להוסיף ולחיות באיזורים שונים ברחבי העולם – נדרשת פעולה בין-לאומית משותפת שתכליתה אחת: מעבר לכלכלה דלת פחמן ובסופו של דבר, בשנת 2050, נטולת פחמן לחלוטין.

ה־IPCC קובע לא רק שיש להפחית את פליטות גזי החממה עד שנת 2030 בשיעור של 43% לעומת שנת 2015,⁷ ופרט לחשיבות בהפחתת פליטות של פחמן דו־חמצני, ישנה דחיפות רבה לצמצום הפליטות של גז המתאן – שהוא גז בעל אפקט חממה חמור במיוחד (לפי הערכות של IPCC).

חצייה של רף 1.5 המעלות עלולה להוות נקודת מפנה (tipping point) חד־סטריית: במדעי האקלים נהוג לתאר סכנה של אפקט דומינו מתגלגל לאחר חציית הרף, ובו עשויות להתרגש תופעות גאולוגיות ואקלימיות בלתי נשלטות וככל הנראה בלתי הפיכות שיגרמו להאצה חריפה של שינויי האקלים.⁸ משכך, התחזיות המדעיות קוראות באופן נחרץ להפחתת גזי חממה באופן מיידי מאחר שהפחתה גמורה או אינטנסיבית ומרוכזת שלהם בעתיד בלבד (למשל, בשנת 2050) לא תועיל. שעון החול אוזל במהרה. קיים סיכוי גבוה כי תוך פחות מ־4 שנים נחצה את רף העלייה הגלובלית ב־1.5 מעלות צלזיוס. המשמעות היא האצה משמעותית של שינויי האקלים וסכנה להגעה לנקודות אל־חזור (שנור וצין, 2024).

שתי נקודות האל־חזור המרכזיות הנדונות במחקר ובספרות הן כאלה העלולות ליצור "אפקט דומינו" (בתוך מערכת האקלים הגלובלית, שממנה יושפעו רבים מאוד) שאת סופו מי יסורנו. ראשית, התערעורת המערכת האקלימית־אקולוגית מתמקדת כיום באפשרות שלפיה התחממות כדור הארץ עלולה לפגוע ולהפחית את קיבולת קליטת הפחמן של האוקיינוסים ושל מערכות אקולוגיות יבשתיות. הליך זה צפוי להוביל להאצת ההתחממות ולהחרפת ההשלכות הסביבתיות, ואלה עלולות להוביל להפחתה נוספת ביכולת קליטת הפחמן של מערכות גלובליות ענקיות אלה, וחוזר חלילה עד לקריסתן האפשרית ולהתפרקות היציבות האקלימית־אקולוגית. שנית, עם עליית הטמפרטורה, יש חשש שקפאת־העד (permafrost) תחל להפשיר בקטבים. שכבה גאולוגית מאסיבית זו מכילה פחמן ומתאן בשיעורים גדולים

7 בהתאם להסכם פריז, חישובי הפליטות באחוזים לגבי התחנות הבאות (קרי, שנת 2030 ושנת 2050) נערכים ביחס להיקף הפליטות של כל מדינה בשנת 2015, המשמשת כ"שנת הבסיס".

8 הפשרת הקרחונים בקטבים (permafrost) צפויה להוביל לשחרור לאטמוספירה כמויות עצומות ומסוכנות של גז מתאן שהיה קפוא מתחת לפני הקרקע במשך אלפי שנים. ראו, למשל, McKay et al., 2022.

"במדעי האקלים נהוג לתאר סכנה של אפקט דומינו מתגלגל לאחר חציית הרף, ובו עשויות להתרגש תופעות גאולוגיות ואקלימיות בלתי נשלטות וככל הנראה בלתי הפיכות שיגרמו להאצה חריפה של שינויי האקלים."

במיוחד; שחרור מצבורי פחמן ומתאן (כגזי חממה) יביא להתחממות מואצת של האטמוספירה.

בנסיבות אלה, יש לפנות לכל הכלים האפשריים למניעת חציית הרף ולהתמודדות עם שורת סיכונים שהמדע והתחזיות עדיין אינם יודעים כיצד להגדיר ולהעריך במדויק. בארגז הכלים המשפטי, וכפי שנפרט בהמשך, אין די בדינים מתוך עולם המשפט הציבורי (ובכלל זה כמובן משפט חוקתי), כי אם יש לפנות גם למישור של אכיפה אזרחית, וזאת באמצעות הגשת תביעות אזרחיות מכוח דיני הנזיקין.

באשר לרלוונטיות (או שמא לדחיפות) של ההתמודדות עם שינויי האקלים בהקשר הישראלי, זה המקום עוד לציין כי על פי הארגון המטאורולוגיה העולמי, ההסתברות של הגעה לרף של 1.5 מעלות צלזיוס עד 2026 עומדת על 50%. בהתאם לכך קבע ה־IPCC כי יש להפחית את פליטת גזי חממה ב־43% עד 2030. הם מדגישים עוד כי לצד החשיבות של הפחתת פליטות הפחמן הדור חמצני, לא פחות חיוני והכרחי להביא לצמצום הפליטות של גז המתאן. גז המתאן הוא בעל אפקט חממה חמור במיוחד אשר לפי הערכות מדעיות אחראי להתחממות של כמחצית המעלה מתוך התחממות בגובה של 1.3 מעלות צלזיוס שתועדה עד כה. בהקשר הישראלי של ההתמודדות על משבר האקלים, מקומו הבעייתי של גז זה רלוונטי ביותר – זאת משעה שמקור מרכזי לפליטת גז המתאן הוא בהפקה וההולכה של גז טבעי. כמעצמה של הפקת והולכת גז טבעי, היבט זה משמעותי בהינתן רכיבי הכלכלה הלאומית של ישראל ואפיקי היצוא המרכזיים שלה.

ה"תחנות" המרכזיות במסגרת היישום של הפחתת הפליטות מכוח התחייבויות לפי המשפט הבינלאומי הסביבתי נעוצות כאמור ב־2030 וב־2050. אחת מאבחנותיו המרכזיות של ה־IPCC היא כי הפחתה עתידית (ומאוחרת), אפילו בשיעור ניכר עד כדי איפוס הפליטות, לא תועיל במאבק נגד שינויי האקלים בכלל, ובהתחייבות לפעול באינטנסיביות כדי שלא לחצות את רף ההתחממות של 1.5 מעלות עד סוף המאה ה־21.⁹ זאת ועוד, מול

9 לפי הסכם פריז יש לשמור על התחממות כדור הארץ הרבה מתחת ל־2 מעלות צלזיוס בהשוואה לרמות הטרום־תעשייתיות הממוצעות. מרבית התחזיות המדעיות קובעות שיהיה קשה לחמוק מעלייה של 1.5 מעלות לפחות.

ההתבטאויות וההתחייבויות הפומביות של מדינות רבות באשר להפחתת היקף פליטות גזי החממה משטחן, דו"ח של התוכנית הסביבתית של האו"ם (UNEP) קובע שההצהרות האלה אינן מספיקות (U.N. Environmental Program, 2022). ההערכות של ה־UNEP מצביעות על כך שהיעדים הנוכחיים בחוקי אקלים לאומיים שונים ובמדיניות האקלימית־סביבתית הנהוגה במדינות שונות יובילו את העולם לעלייה של לא פחות מ־2.8 מעלות צלזיוס עד סוף המאה הנוכחית.

נוסף על כך, מכוח הסכם פריז (2015), המושתת על התפיסה כי המשבר הגלובלי מחייב פעולה משותפת וכי הנטל האקלימי מוטל על כל אחת מהמדינות, נולדת המחויבות המוטלת על כל אחת מהן להירתם וליצור תשתית משפטית מתאימה. המדינות שהצטרפו לאמנה נדרשות לערוך תוכנית של ההיערכות או התרומה הלאומית להפחתת הפליטות – Nationally Determined Contributions (NDCs). כמו כן, על המדינות לעדכן את תוכניתן הלאומית מדי חמש שנים. בעוד מדינות שונות חותרות ומיישמות הפחתה ניכרת – ומאתגרת כמובן בשדה המציאות המתועשת הנשענת על כלכלת פחמן – כבר בשנים אלה ולקראת השלב של 2030, הרי שמדיניות הפחמן שנקבעת בישראל (וכפי שמשתקף בחוק האקלים) מטילה את עיקר הנטל על הדורות הבאים (הקרובים): לפי החוק, היעד של 2050 הוא זה התובע את עיקר המאמצים, ההסתגלות והנטל ביחס להתאמת התעשייה, הכלכלה, התחבורה וחלק ניכר מאורח החיים בעתיד ולא בטווח הקרוב.

לצד ותוך כדי השינויים ברחבי העולם, ישנו הקשר ספציפי בו משבר האקלים נדון באשר לישראל. המזרח התיכון, ובפרט ישראל, מוגדרים כאיזור מוקדה (hotspot) של שינויי אקלים, שבהם קצב עליית הטמפרטורות גבוה פי שניים מהממוצע העולמי. מחקר שפורסם לאחרונה מציין כי אזורים מסוימים באגן המזרחי של הים התיכון, כולל ישראל, חווים שינויים קיצוניים יותר – אף לעומת השינויים הנרשמים בעולם – בטמפרטורות, בכמות המשקעים הממוצעת ובתדירות של בצורות (Waha et al., 2017).

נוסף על כך, אין "צורך" להמתין לעתיד בנוגע לסיכוני שינויי האקלים. אלה מתרחשים בזמן ההווה. הן במדדים שעוקבים ומנטרים את משרעת

"המזרח התיכון,
ובפרט ישראל,
מוגדרים כאיזור
מוקדה (hotspot)
של שינויי אקלים,
שבהם קצב עליית
הטמפרטורות גבוה פי
שניים מהממוצע
העולמי."

הטמפרטורות באגן המזרחי של ים התיכון והן בתחזיות לעבר העתיד, ישראל – הגם גודלה היחסי המצומצם – מתוארת כאמור כ"נקודה חמה" בשדה הקרב על משטר האקלים. מספר עובדות משתלבות ומצביעות על התמונה המגמתית: הטמפרטורות הנמדדות במרוצת השנים האחרונות מלמדות על עלייה הדרגתית ומתמשכת בממוצעים העונתיים (לפי חלק מהנתונים, קצב ההתחממות בישראל גבוה כמעט פי שניים מהקצב העולמי), וממצאים של השירות המטאורולוגי הישראלי מצביעים על כך שמאז שנות החמישים של המאה הקודמת, קצב ההתחממות בישראל עולה על הרף שנקבע בהסכם פריז של מעלה וחצי (יוסף ואח', 2019);¹⁰ המקור המרכזי לפליטת גז המתאן הינם תהליכי הפקה והולכה של גז טבעי – ומשכך ישראל, כמעצמת גז טבעי המעודדת חיפושים והפקות חדשות, חשופה באופן מיוחד להיבטים אלה של משבר האקלים; נוסף לכך, דו"חות של משרד הבריאות מלמדים על עלייה בתמותה המיוחסת לגלי חום (ימין ושמואלי, 2022). חשוב לציין כי ישראל היא מדינה מפותחת, והגם גודלה הגאוגרפי המצומצם באופן יחסי, הרי שטביעת הרגל הפחמנית (לנפש) גבוהה באופן יחסי לעומת המערב.¹¹ דו"ח ההיערכות מסכם אם כן את הממצאים באופן הבא – "חם יותר, יבש יותר, קיצוני יותר, גבוה יותר".

זאת ועוד, מחקר שפורסם בשנת 2023 הצביע על עלייה בטמפרטורה הממוצעת ועל החמרה במשכם של גלי חום ובעוצמתם. לפי נתונים אלה, לא רק שישראל חווה מגמה מובהקת של התחממות, אלא שהתחזיות מצביעות על כך שעד סוף המאה ה-21, גלי החום יהיו ארוכים פי שלושה ויתרחשו בתדירות גדולה פי שבעה לעומתם תדירותם הממוצעת כיום (Wedler, Pinto & Hochman, 2023). כמו כן, התחממות האקלים מובילה לירידה בכמות המשקעים ולהגברת תופעות בצורת, במיוחד באזורים הצפוניים והמרכזיים של ישראל (טרואן, 2021). להחמרת גלי החום ושינויי האקלים יש השפעות על בריאות הציבור: לשינויי האקלים יש בהקשר זה השפעה בעיקר בקרב

10 יתרה מכך, מטאורולוגים צופים שינויים בולטים במזג-האוויר ובאקלים באגן המזרחי של הים התיכון: ירידה בכמות המשקעים העונתית, עליה בתדירות של אירועי מזג-אוויר חריגים (למשל, גלי-חום ממושכים מצד אחד, וסופות, הצפות ושיטפונות משמעותיים מצד שני), עליית מפלס מי-הים התיכון, עלייה בקצב ההתמלחות וההחמצה שלו ועוד.

11 בהקשר של פליטות גזי חממה לאטמוספירה, טביעת הרגל הפחמנית בישראל לנפש גבוהה יותר מזו, למשל, של צרפת, בריטניה, ספרד ואיטליה.

אוכלוסיות פגיעות כמו קשישים וילדים; תחזיות מצביעות על כך שעד סוף המאה ה-21, גלי החום עלולים לגרום לכ-330 מקרי מוות מדי קיץ (Wedler, Pinto & Hochman, 2023). וכן כי משבר האקלים גורם לפגיעה במגוון הביולוגי בארץ: מחקרים מצביעים על ירידה באיכות ובכמות בתי הגידול הטבעיים (שאינם קשורים למגמות פיתוח ובנייה, שפוגעות בעצמן במגוון הביולוגי), מגמה שמובילה לירידה במגוון הביולוגי ולסיכון להכחדת מינים מסוימים.

משבר או שינויי האקלים אינם רק דאגה של או באשר לחברה, לבני האדם, לתשתיות ולטבע של שנת 2050 ואף של 2030. שינויי אקלים ואירועי מזג אוויר קיצוניים – דוגמת הצפות, בצורות, סערות חזקות יותר וגלי חום ממושכים יותר – מתרחשים בתדירות הולכת וגוברת באיזורים שונים על פני כדור ארץ, ובכלל זה בישראל. כך למשל פקדו בקיץ 2023 גלי חום קיצוניים את סין, מקסיקו, דרום מערב ארצות הברית ודרום איטליה; בעוד שריפות יוצאות דופן כילו יערות ושטחים נרחבים ביוון והשפיעו על מפת התיירות במדינה; ואילו בצפון אפריקה ניכרו שטפונות והצפות חמורות לאחר סידרה של שנות בצורת. מקרים ספורים אלה מצטרפים למגמה אקלימית גלובלית מובהקת של אירועי מזג אוויר קיצוניים בתדירות גדולה באופן ניכר מבעבר. יתרה מכך, הצפי הוא כי שכיחותם של אירועים אלה צפויה לעלות בשנים הקרובות, ולהביא בהכרח לפגיעות בנפש, בגוף, בממון, בתשתיות ובסביבה.

לסיכום חלק זה:

- משבר האקלים מסכן את עתיד כדור הארץ וגם את מדינת ישראל כמובן.
- ה־IPCC קבע כי יש לנקוט פעולות דחופות ומשמעותיות כדי להפחית את קצב פליטת גזי החממה ברחבי העולם וכך יהיה ניתן למנוע עלייה עולמית ממוצעת של יותר מ־1.5 מעלות צלזיוס (בהשוואה לרמות שלפני המהפכה התעשייתית).
- ה־IPCC עוד קבע כי חציית רף 1.5 המעלות משמעה סיכון ממשי לבני האדם והיא תיצור "אפקט דומינו" במערכות אקולוגיות על פני האדמה ותביא לקריסת יציבותן.

- אחת מאבחנותיו המרכזיות של ה־IPCC היא כי הפחתה עתידית (ומאוחרת), אפילו בשיעור ניכר עד כדי איפוס הפליטות, לא תועיל במאבק נגד שינויי האקלים בכלל, ובהתחייבות לפעול באינטנסיביות כדי שלא לחצות את רף ההתחממות של 1.5 מעלות עד סוף המאה ה־21.
- באשר לישראל, מדיניות הפחמן שנקבעה ומשתקפת בחוק האקלים הנוכחי מטילה את עיקר הנטל על הדורות הבאים (הקרובים): לפי המדיניות והחוק, היעד של שנת 2050 תובע את עיקר המאמצים, ההסתגלות והנטל ביחס להתאמת התעשייה, הכלכלה, התחבורה וחלק ניכר מאורח החיים בעתיד, ולא בטווח הקרוב – וכל זאת בניגוד למפת הדרכים של ה־IPCC.
- המזרח התיכון ובפרט ישראל מוגדרים כאיזור מוקדה של שינויי אקלים, שבהם קצב עליית הטמפרטורות גבוה פי שניים מהממוצע העולמי. האיזור – וישראל בתוכו כמובן – יחוו ויסבלו שינויי אקלים וסביבה קיצוניים יותר אף בהשוואה לעולם: בטמפרטורות, בכמות המשקעים הממוצעת ובתדירותן של בצורות.
- התחזיות המדעיות מצביעות על חשש מדאיג לחברה, לבני האדם, לתשתיות ולטבע – לא "רק" בשנת 2050 כי אם כבר ב־2030: שינויי אקלים ואירועי מזג אוויר קיצוניים דוגמת הצפות, בצורות, סערות חזקות יותר וגלי חום ממושכים יותר מתרחשים ויוסיפו להתרחש בישראל, והצפי הוא כי שכיחותם צפויה לעלות בשנים הקרובות, ולהביא בהכרח לפגיעות בנפש, בגוף, ברכוש, בתשתיות ובסביבה.

פרק ב: על האופן שבו נדונו עד כה זכויות ואינטרסים סביבתיים בראי המשפט החוקתי בישראל: מבט־על

לאחר הסקירה העובדתית והמדעית התמציתית של ההתדרדרות או החמרת המשבר הסביבתי בכלל ומשבר האקלים בפרט, כפי שנפרסה בראשי פרקים בפרק א, פרק זה יעמוד על האופן שבו נדונו עד כה זכויות ואינטרסים סביבתיים בראי המשפט החוקתי הישראלי.

דיון זה ינתח את השתלשלות בחינתן של סוגיות ובעיות סביבתיות כזכויות בעלות מעמד חוקתי בראי המשפט החוקתי, ועל קוצר ידו של המשפט הישראלי בהתמודדות עם משבר האקלים באמצעות פסיקה מתאימה ותואמת. כפי שנראה, ולמרות ששאלת מעמדן החוקתי כביכול של זכויות סביבתיות בראי המשפט כבר הועלתה לדיון, בית המשפט מיאן עד כה מלהכיר במעמד חוקתי על־חוקי של אינטרסים סביבתיים וסירב להשתמש בכוחו הפרשני כדי לעשות כן. נוסף על האמור, פרק זה יראה כיצד הרשות המחוקקת טרם השכילה עד כה לנסח ולהעניק מעמד חוקתי לזכויות סביבתיות בספר החוקים הישראלי; בין אם באמצעות חוק־יסוד: הזכות לסביבה ראויה ובין אם באמצעות חקיקת אקלים מתקדמת ומכלילה, שהשפעתה על המערכות הציבוריות השונות ניכרת ואף דרמטית (כפי שנעשה בארצות־הים). בין כך ובין כך, בין אם מדובר בממדי הרשות השופטת ובין אם מדובר בממדי הרשות המחוקקת, המסקנה המשפטית והציבורית מתמזגת: המשפט הישראלי אינו מוכן וטרם נערך למשבר הסביבתי, בעוד זה האחרון כבר נמצא ונוכח במחוזותינו.

תחילה יש לציין כי עיקר הדיון בחלק זה עוסק, ולא בכדי, בהתפתחויות בשדה הפסיקתי. נסיונות שונים לקדם בחקיקה או לעגן בחקיקה הכרה או המשגה מפורשת בעבודת הכנסת באשר לזכויות סביבתיות (בין אם כזכות לסביבה ראויה ובין אם לזכויות סביבתיות "נגזרות" אחרות) לא התקדמו. זה המקרה, למשל, בדיון שנערך בשנת 2004 תחת הכותרת "הזכות החוקתית לאיכות הסביבה", על בסיס מסמך משווה שחובר לקראת דיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט בשבתה כוועדה להכנת "חוקה בהסכמה". כאן נסקרו, בין היתר, הסדרים בעניין הזכות ל"איכות הסביבה" (במובנים שונים) בחוקות ובהסדרים חוקתיים על־חוקיים בשורת מדינות, ובהן אוסטרליה, דרום אפריקה, נורבגיה, ספרד, צרפת ושווייץ (בן־פורת, 2004).

בכנסת ניכרו מספר נסיונות מרכזיים לקדם חקיקת חוק־יסוד בתחום הזכויות הסביבתיות. כבר עם גיבוש "המהפכה החוקתית" בשנות ה־90 של המאה הקודמת הועלו הצעות שונות לעגן בחוק־היסוד גם זכויות סביבתיות, אך הצעות אלה לא התקדמו מעבר לשלב ההצעה. פרט למהלך של 2004

"כפי שנראה, ולמרות ששאלת מעמדן החוקתי כביכול של זכויות סביבתיות בראי המשפט כבר הועלתה לדיון, בית המשפט מיאן עד כה מלהכיר במעמד חוקתי על־חוקי של אינטרסים סביבתיים וסירב להשתמש בכוחו הפרשני כדי לעשות כן."

שצוין לעיל (ושמטרתו הייתה לקבוע כי לכל אדם זכות יסוד לחיות בסביבה נאותה, בריאה ובטוחה, וכי המדינה מחויבת להגן על משאבי הטבע למען הדורות הבאים), הונחה בשנת 2006 על שולחן הכנסת הצעת חוק־יסוד דומה בנוסח מעודכן, אך גם הצעה זו לא עברה את שלב הקריאה הטרומית. בכנסת ה־15 הוגשה אם כן על־ידי ח"כ מיכאל נודלמן הצעת חוק־יסוד: איכות הסביבה; והצעה דומה הוגשה על ידו בכנסת ה־16. ח"כ נודלמן הגיש, עם חברי כנסת נוספים (אורי אריאל ויורי שטרן), הצעת חוק־יסוד: איכות סביבה בכנסת ה־16 התואמת במבנה שלה את חוק־היסוד בדבר זכויות האדם. וכן הוגשה בכנסת ה־16 (בהובלת ח"כ עמיר פרץ) הצעת חוק־יסוד: זכויות חברתיות, ובהגדרת הזכויות החברתיות נכללה גם הזכות ל"איכות הסביבה" (סעיף 3). בכנסת ה־18 הגישה קבוצה של חברי כנסת מסיעות הבית השונות את יוזמת חוק־יסוד: זכויות חברתיות, והצעה בין־סיעתית זו ניסחה במסגרת סעיף הזכות לבריאות את הזכות לסביבה בריאה.¹² בשנת 2015 הגישו מספר חברי כנסת הצעה על בסיס דומה לחוק־יסוד זה, וגם הצעה זו כללה סעיף פורש בדבר הזכות לסביבה ראויה כחלק מהזכות לבריאות;¹³ ואילו בין 2016 ל־2017, הוגש נוסח נוסף של חוק־יסוד: הסביבה, תוך הדגשה של אחריות המדינה להגן על משאבי טבע, להבטיח קיימות ולקדם צדק סביבתי בין־דורי.

בשנים האחרונות (בכנסת ה־24 וה־25) הועלו יוזמות נוספות מצדי חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה כאחד, בעיקר בהקשר של משבר האקלים. חלק מההצעות התמקדו בהוספת זכות חוקתית לסביבה בטוחה לחוק־היסוד הקיימים (ובראשם: חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו), אך יוזמות חקיקה אלה טרם השתכללו.

באשר לפסיקה, בפני בית המשפט כבר נקרו מספר הזדמנויות לדון בבחינת מעמדה החוקתי של סוגיות סביבתיות,¹⁴ ובאמצעותן היה ניתן לקבוע החלטות חשובות שבכוחן להשפיע על המציאות הסביבתית הציבורית. ההזדמנות

12 ראו [הצעת חוק־יסוד: זכויות חברתיות](#), פ/3783/18.
 13 ראו ס' 7 [להצעת חוק־יסוד: זכויות חברתיות](#), פ/1926/20: "כל אדם זכאי ליהנות מרמת הבריאות הגופנית והנפשית הגבוהה ביותר שאפשר להשיגה, כולל הזכות לסביבה בריאה, הזכות לנגישות לרפואה מונעת, והזכות לטיפול רפואי באמצעות ביטוח בריאות ממלכתי..." (ההדגשה שלי).
 14 עיקר המוקד בסקירה ובניתוח הפסיקה יעסוק בהחלטותיו של בית המשפט העליון, לרבות בשבתו כב"ץ.

"נסיגות שונים לקדם
 בחקיקה או לעגן
 בחקיקה הכרה או
 המשגה מפורשת
 בעבודת הכנסת
 באשר לזכויות
 סביבתיות (בין אם
 זכות לסביבה ראויה
 ובין אם לזכויות
 סביבתיות 'נגזרות'
 אחרות) לא התקדמו."

הבולטת שבהן היא הדיון בבג"ץ **אדם, טבע ודין** (2004).¹⁵ בעניין זה עתרה אגודת "אדם, טבע ודין" נגד השינויים שהוכנסו במסגרת הסטאטוטורית של הליכי התכנון והבנייה בישראל והקמתה של הוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל) בחוק ההסדרים של 2002. שינויים אלה, שקבעו לוחות זמנים קצרים באופן יחסי (ולעומת הנהוג עד אז) לגבי התנגדויות להליכי תכנון ובנייה ומיזמים שונים על רקע פגיעה בסביבה, פוגעים בזכות לאיכות הסביבה (כפי שתוארה אז) – וזאת כחלק מחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו.

אלא שבמסגרת הכרעתו של בג"ץ (שדחה את העתירה),¹⁶ ונכון לשאלות שנדונו אז, לא ניתן לשיטתו של בג"ץ היה להכיר בסביבה כזכות שהיא חלק מכבוד האדם (כלומר, כזכות שכלולה בכבוד המינימלי שעל המשפט להגן עליו). נוסף על כך, הזכות ל"איכות הסביבה" (כפי שהומשגה בראשית שנות האלפיים), אינה חלק מקניינו ומחירותו של אדם. לפי קביעתו של השופט ברק, אין די בהשפעה על איכות הסביבה כדי להוות פגיעה בחיים או פגיעה בגוף, אלא שיש להראות סכנה מוחשית וממשית לחיי האדם או לגופו. בפסק דינו קבע השופט ברק כי "אין בהשפעה על איכות החיים כדי להוות פגיעה בחיים או בגוף... על מנת לבסס פגיעה בחיים ובגוף על העותרת להראות סכנה מוחשית וממשית לחיי האדם או לגופו" (בג"ץ **אדם, טבע ודין** (2004), פס' 19). נייר מדיניות זה טוען כי התעצמותו של המשבר האקולוגי בכלל, ושל משבר האקלים בפרט, מלמדת לצערנו במרוצת השנים האחרונות על סכנות מוחשיות וממשיות לחיי האדם ולגופו, כמו גם לביטחון ולקניינו, זאת בעקבות אירועי מזג אוויר קיצוניים; וזאת משעה שתדירותם ההולכת וגוברת של אירועי מזג אוויר קיצוניים נעשית בעצמה לאחד הביטויים המוחשיים של משבר האקלים ושינויי האקלים. יתרה מכך, ההתחממות הגלובלית – ובפרט באגן הים תיכון, המשמש כנקודה חמה מבחינה גאוגרפית־סביבתית – והמאבק שעודנו מוכתר ככשלון למנוע עלייה של יותר ממעלה וחצי, משנה את חייהם של מספר עצום של בני אדם ברחבי העולם, וכך גם בישראל. במילים אחרות,

15 בג"ץ 4128/02 **אדם טבע ודין** – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש־ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503, פס' 18 לפסק הדין של הנשיא ברק (2004) (להלן: בג"ץ **אדם, טבע ודין** (2004)).

16 יש לציין כי גם תוך כדי החלטתו של בג"ץ בעתירה זו, הרי שלפי עמדתו של השופט חשין, בפס' 3 לפסק דינו, היה מקום לקבל את העתירה אם הבסיס התחיקתי לשינויים שנתקבלו היה שונה (כלומר, חקיקת משנה ולא חקיקה ראשית של הכנסת).

מה שהזהיר מפניו בית המשפט העליון בעתירה של אדם, טבע ודין, מתגשם או עומד להתגשם.

המסגור אם כן של שיח הזכויות החוקתי שעליו התבסס הדיון במסגרת בבג"ץ אדם, טבע ודין (2004) השתנה – וניתן לטעון שהשתנה באופן מוחשי ביותר ושאינו ניתן לערעור – במרוצת השנים האחרונות. אך את זאת המשפט הישראלי (במידה רבה כמו המחוקק) מפספס או חמור מכך – מתעלם. ההכרה המדעית, המדינית והמשפטית בנושא, כפי שתואר בקצרה בפרק הקודם, היא חד־משמעית ושורת התחייבויות בין־לאומיות שמתורגמות לצעדים מדינתיים ואיזוריים מתעתדת להוציא זאת מן הכוח אל הפועל. לעומת הגנה על איכות הסביבה ושמירה על נכסי ומשאבי טבע לטובת הכלל – כנושאים המרכזיים שעליהם נסב הדיון (ההוא) בבג"ץ משנת 2004, הרי שעל הדיון הנוכחי, שטרם קיבל ביטוי מפורש במשפט הישראלי,¹⁷ וחרף הנסיבות המשתנות במציאות הסביבתית והאקלימית, להיות "ממוסגר" ולדון בזכות לאקלים בטוח ויציב (ולא "אך" בזכות לסביבה באופן כללי). לנוכח התעצמותו של המשבר האקולוגי בכלל והאקלימי בפרט, החיבור והקשר בין אקלים לבין ביטחון אישי, חיים ובריאות נעשה מוכר יותר ויותר. יתרה מכך, אף חלף פרק זמן ניכר באופן יחסי (20 שנים) מאז הדיון ההוא בבג"ץ, ואילו הסוגיה נהפכה לאקוטית יותר שכן מדובר בנושא דינמי ומתפתח.

ייתכן שאת "החוליה החסרה" נוכל למצוא בחוות דעתה של השופטת דורנר בבג"ץ אדם, טבע ודין (2004), שהדגישה בדבריה, בפס' 3,¹⁸ את החשיבות הרבה שיש להעניק לשתי זכויות חופפות: הזכות לאיכות הסביבה¹⁹ והזכות לחיים ולבריאות. במילים אחרות, דווקא ההתדרדרות הסביבתית והחרפת

17 ובהקשר זה יצוין כי נוצרה ציפייה רבה לסוג הדיון שיערוך בג"ץ, לאור המגמות המדעיות־אקלימיות האלה, בדיון התקדימי בעתירת האקלים הראשונה בישראל – בג"ץ 7063/23 מנמה ירוקה, ע"ר נ' ממשלת ישראל (להלן: בג"ץ מנמה ירוקה) – שנדונה לאחר המתנה ממושכת יחסית לקראת סוף חודש פברואר (23.2.2026), בהרכב שכלל את השופטות דפנה ברק־ארז, יעל וילנר ורות רונן.

18 לצורך יצירת האנלוגיה בין חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו ובין מתן משקל חוקתי־משפטי לזכות לסביבה ראויה ויציבה, ניתן גם להפנות לדנ"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 589 (1995), שבו נקבע כי למרות סעיף שמירת הדינים בחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו, יש לפרש חוקים שהתקבלו לפני חוק־היסוד ברוח העקרונות שמופיעים בו. על כן, ניתן לטעון כי ניתן לקרוא את פסק דינה של השופטת דורנר ככזה שמבקש לפרש את סעיף שמירת הדינים כאמצעי מרכזי בחשיבות על שמירת חוק־היסוד המכונן ועל אגד הזכויות השונות (המפורשות והמתפרשות מכוחו).

19 כפי שתוארה והומשגה בשנים אלה. כיום מקובל יותר לדון בזכות לסביבה או בזכויות סביבתיות (ולצד כך, בזכות לסביבה בטוחה ולאקלים בטוח). להרחבה תאורטית על מהות המושגים הסביבתיים-משפטיים ראו, למשל, Russo, 2023.

"המסגור אם כן של שיח הזכויות החוקתי שעליו התבסס הדיון במסגרת בבג"ץ אדם, טבע ודין (2004) השתנה – וניתן לטעון שהשתנה באופן מוחשי ביותר ושאינו ניתן לערעור – במרוצת השנים האחרונות. אך את זאת המשפט הישראלי (במידה רבה כמו המחוקק) מפספס או חמור מכך – מתעלם."

משבר האקלים ממקפת בצוק העתים בין הזכות לחיים ולבריאות ובין הזכות לסביבה ולאקלים בטוח. ייתכן שהנסיבות האקלימיות־סביבתיות המשתנות, ובצורה מהירה יותר מכפי שחזו חלקים בקהילה המדעית העוקבת והמנטרת אחר משבר האקלים, משנות את משקלה של השמירה וההישמרות מפני סביבה ואקלים מתדרדרים בזמן החוקתי הנוכחי (ולא אך עליהם). כזכור, בעתירה מראשית שנות האלפיים פסקה השופטת דורנר כי יש להשאיר את "השמירה על הסביבה"²⁰ בצריך עיון לגבי מעמדה כ"זכות לעצמה" (שם, עמ' 525): זכות חוקתית הכלולה בחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו; זאת בעוד הזכות לחיים ולבריאות אכן מעוגנת בחוק־היסוד. דבריה המסתייגים משהו של השופטת דורנר לפני למעלה מעשרים שנים באשר לקישור ולקשר בין חיים, בריאות וסביבה נהפכים בשנים הנוכחיות לאזהרה שמתגשמת בראי המשפט: "ישנה חפיפה בין הזכות לסביבה ראויה לבין זכות החיים והבריאות המעוגנת בחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו וזכויות אחרות, ככל שהן נפגעות כתוצאה מהפגיעה בסביבה" (שם, פס' 2). ולכן אפשר שהחרפת משבר האקלים, אי־יציבותו של מזג האוויר בעקבות ההתחממות הגלובלית, התרחשותם של אירועי מזג אוויר קיצוניים והתגברות פגיעותם של יחידים ושל קבוצות חברתיות החשופות לסיכונים סביבתיים־אקלימיים־בריאותיים באופן ניכר יותר מקבוצות אחרות²¹ מבססים יחדיו במקובץ מסקנות משפטיות־חוקתיות חדשות, וזאת על בסיס הפסיקה שדנה באתגרים סביבתיים.

משבר האקלים עונה למעשה למשוואה ששורטטה במתווה שנקבע על־ידי בג"ץ לפני למעלה מעשרים שנים. אלא שעד כה, בית המשפט טומן ידו בצלחת ונמנע מלהפעיל את האפשרויות שניתנו בידיו, וזאת חרף הנסיבות. כיוון שבמקרה שהובא לפני בג"ץ, בעתירה ההיא שהתמקדה בשינויים שהוכנסו במשטר התכנון והבנייה, לא הוכח שהפגיעה בסביבה יוצרת בהכרח סכנה מוחשית לחיי אדם או לבריאותם, ומשכך לא נגרמה פגיעה בזכות חוקתית וגם

20 ולהבדיל, כפי שנייר זה טוען, מהזכות לסביבה בטוחה ולאקלים יציב.
21 בית הדין האירופי לזכויות אדם (ECtHR) נעתר בחודש אפריל 2024 לעתירתן של קבוצת נשים פנסיונריות אזרחיות שווייץ, שטענו כי הצעדים הלא מספקים מצד ממשלתה הפדרלית של שווייץ בזירת האקלים וההיערכות לקראת המשבר פוגעים בהן ובזכויותיהן החוקתיות באופן מיוחד – כקבוצה (גילנית) שפגיעותה להתדרדרות אקלימית ולאירועי מזג אוויר קיצוניים ניכרת באופן מובהק לעומת קבוצות אחרות. לאחר שבית המשפט בשווייץ דחה את העתירה, הפנייה לבית הדין האירופי נתקבלה ובית הדין הורה לממשלת שווייץ לפעול להתאמת מדיניות בהקשר של הפחתת פליטות הפחמן כך שהחשש מפני פגיעה בזכויותיהם של זקנים וזקנות (older adults) יצטמצם בהתאם.

"ייתכן שאת 'החוליה
החסרה' נוכל למצוא
בחוות דעתה של
השופטת דורנר בבג"ץ
אדם, טבע ודין
(2004), שהדגישה
בדבריה את החשיבות
הרבה שיש להעניק
לשתי זכויות חופפות:
הזכות לאיכות
הסביבה והזכות לחיים
ולבריאות. במילים
אחרות, דווקא
ההתדרדרות
הסביבתית והחרפת
משבר האקלים
ממקפת בצוק העתים
בין הזכות לחיים
ולבריאות ובין הזכות
לסביבה ולאקלים
בטוח."

לא נגרמה פגיעה בכבוד האנושי המינימלי, דינה היה להידחות. אלא שעתה, וכפי שמסמך זה מפרט, המצב האקלימי השתנה באופן מוחשי ובלתי ניתן לערעור בעניין ההתחממות הגלובלית בכלל, וההתחממות שנרשמת בישראל ואגן הים התיכון בפרט.

לטענתי, התנאים האקלימיים המשתנים, ולא אך הסביבתיים, מאתגרים מחדש ומציבים מחדש את המסקנות המשפטיות שעסקו בהיבטים החוקתיים של הדילמות באשר לפגיעה בזכויות כפי שנטענו ונדונו עד כה בראי המשפט הסביבתי הישראלי. במקרים אלה נוצרו הזדמנויות שבהן יוכר מעמדה החוקתי של הזכות לסביבה, וכתוצאה מכך ייגזרו החלטות וצעדים באשר למציאות (מפות תכנון ותכניות מיתאר, פרויקטים לפיתוח ועוד). אלא שהזדמנויות אלה הוחמצו עד כה, וגם משום כך המשפט הישראלי אינו מוכן למשבר האקלים. כך, למשל, ניתן לטעון כי אף הדיון בבג"ץ עמותת שיח חדש (2002)²² מואר באור חדש, ומשעה שבג"ץ הזהיר בהחלטתו כי האדם הוא חלק מסביבתו, וכי הוא מקיים עם הסביבה יחסי גומלין, משפיע עליה והיא משפיעה עליו, ומה עוד שהקרקע, המים והאוויר הם היסודות לקיום האנושי, ועל בסיס הקרקע "מנהלים הפרט והחברה את כל מעגל חייהם" (שם, עמ' 62). גם בבג"ץ אדם, טבע ודין (1996)²³ ציין השופט חשין כי "איננו מדברים עוד – כבעבר – אך בשימושי קרקע למיניהם, אלא בתפיסה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר" (שם, עמ' 454–455).

זה גם המקום לציין כי במסגרת הדיון בעתירה המרכזית לבג"ץ משנת 2002 התלונן הנשיא ברק ותיזכר כי השופט אנגלרד קבע בע"א אדם, טבע ודין (2001) כי "לצער, המודעות בחברה הישראלית לאיכות הסביבה ולשמירה על נכסי הטבע למען הכלל ולמען הדורות הבאים עדיין אינה מפותחת. אנו מפגרים בנושא... פיגור רב אחרי המדינות המפותחות".²⁴ יש אף מקום לציין כי העתירה בבג"ץ אדם, טבע ודין (2004) עוד מעלה את האפשרות (שלא פותחה) לניתוח או להבנתה של הזכות לסביבה כזכות בעלת מעמד

22 בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002).
23 בג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד נו(3) 441 (1996).
24 ע"א 8116/99 אדם טבע ודין, אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שומרון, פ"ד נו(5) 196, 209 (2001).

"לטענתי, התנאים האקלימיים המשתנים, ולא אך הסביבתיים, מאתגרים מחדש ומציבים מחדש את המסקנות המשפטיות שעסקו בהיבטים החוקתיים של הדילמות באשר לפגיעה בזכויות כפי שנטענו ונדונו עד כה בראי המשפט הסביבתי הישראלי."

חוקתי המוגנת באמצעות הזכות לקניין.²⁵ אלא שלצד זאת, ולעניין התרחבותה, צמצומה או מסגורה של הזכות לסביבה נאותה, קבע הנשיא ברק כי אינו רואה "כל אפשרות פרשנית 'לדחוס'²⁶ לתוך הזכות לכבוד את הזכות לאיכות סביבה ראויה" (פס' 18).

ומה באשר לזכות לחיים ולביטחון בהקשר זה? משבר האקלים המתעצם ממקם מחדש את הזכות החוקתית לסביבה נאותה, ויתרה מכך – לאקלים בטוח ויציב. נוסף על כך, ניתן לטעון כי ברשלנות, במחדל או בקוצר ידה של ממשלת ישראל לקדם חוק אקלים תקף, מתקדם ובר־קיימא הרי שהקשר בין הזכות לסביבה ולאקלים יציבים לבין הזכות לחיים ולבריאות נהפך להיות הדוק ומחוזק יותר גם מהבחינה החוקתית־פרשנית. לסיכום נקבע בהחלטה בעתירה כי יש זכות ל(איכות) סביבה כחלק מחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו, אולם רק אם זכות זאת קשורה לזכות לחיים ולשלמות הגוף. כיוון שבמקרה של העתירה בעניין (קיצור) הליכי התכנון והבנייה²⁷ לא הוכח הקשר שבין השינויים בחקיקה לבין סכנה מוחשית לחיי אדם או לבריאותם, הרי שלא נוצרה או התגבשה הגזירה הנדרשת בין הפגיעה האפשרית בסביבה לבין סכנה לחיים ולגוף, ולא נוצרה פגיעה בזכות חוקתית, וכך העתירה נדחתה.

בפרשנות הנוספת שמוצעת כאן יכול היה בית המשפט לקרוא מחדש בהזדמנויות שונות שהונחו לפניו, ובהקשר של הנסיבות הסביבתיות האקלימיות המשתנות, את פס' 19 להחלטתו של הנשיא ברק: "על מנת לבסס פגיעה בחיים ובגוף... [יש] להראות סכנה מוחשית וממשית לחיי האדם או לגופו".²⁸ הנתונים המדעיים שהועלו בין היתר במסגרת העתירה בעניין חוק האקלים, כמו גם שורת סימני אזהרה מוחשיים שמתגלים בדו"ח החריף של מבקר המדינה, למשל, ולצד ביטויים פיזיים, גאוגרפיים וסביבתיים ממשיים של משבר האקלים ועליית מפלס מי הים התיכון, מצביעים אם כן על האפשרות

25 ראו את סימן השאלה הקצר שמעלה הנשיא ברק בפס' 16 להחלטתו בבג"ץ אדם, טבע ודין (2004). עד כה, כזכור, עיקר הדיון החוקתי נערך בשאלה אם ניתן לגזור מהזכות לכבוד, לחירות ולקניין זכות יסוד ל"איכות סביבה נאותה".

26 כך במקור.

27 במסגרת הקמתה של הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות (ות"ל).

28 זה גם המקום לציין, במסגרת הדיון החוקתי, כי גם אם הממד או התשתית החוקתית נכשלת, עדיין ניתן לתקוף החלטה שלדעת גורמים מסיימים פוגעת בסביבה באופן בלתי סביר באמצעות מנגנוני המשפט המנהלי (באמצעות מבחן הסבירות, למשל). ראו בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673, 692 (2001).

של יציקת פרשנות חוקתית סביבתית בת־זמננו לסימני השאלה שהועלו – ולא נענו או טרם התגשמו דאז – בדיון החוקתי המרכזי של העתירה לבג"ץ לפני למעלה מעשרים שנים.

כזכור, העתירה (ההיא) באה על רקע הסעיפים בחוק התכנון והבנייה, ובראשם סעיף 76ג(4), שלטענת "אדם, טבע ודין" קבעו לוחות זמנים לא סבירים להכנת תסקיר סביבתי. אמת, ניתן לראות כי גם בעתירה משנת 2004 היה שימוש בשיח משפטי־סביבתי שדן בהשפעת מדיניות התכנון והמסגרת הסטאטוטורית שלה על חיי אזרחי המדינה; אלא שנראה שהמוקד היה הנזק שעלול להיגרם או שקרוב לוודאי ייגרם **בסביבה ובטבע** בעקבות אופי הדיונים ומתכונת קבלת ההחלטות על־ידי רשויות התכנון בנוגע לטבע ולסביבה. במילים אחרות, הטבע והסביבה היו **מושאי ההגנה** של ההליך המשפטי שננקט והסובייקטים שהוצבו בלב ההליך. אלא שהפעם, הנסיבות הסביבתיות – ומכאן אף המשפטיות־חוקתיות, כפי שנטען – השתנו. הצורך להגן על הסביבה – ובפרט על האקלים – עודם עומדים בעינם, ובתוך כך הסביבה והאקלים המשתנים (בעקבות השפעה ופעולות אנושיות-אנתרופוגניות במשך זמן רב) **נהפכו** בעצמם, ואולי אף בעל כורחם, לגורם המסכן את בריאות האזרחים והתושבים. ההתחממות הגלובלית, אירועי מזג אוויר קיצוניים ועליית מפלס פני הים, שכולם מתקשרים בצורה ישירה למשבר האקלים של המאה ה־21, מסכנים את בריאות הציבור, ושורה של גופי מדיניות, ביטחון וממשל (טרואן, 2023) מזהים את משבר האקלים כאתגר מרכזי הניצב בפני הקהילה הבין־לאומית וקובעי המדיניות בישראל כאחד.

בכוחן הן של התשתית המדעית־סביבתית והן של הנסיבות הנוכחיות להצביע על התממשותם של המצבים, הסיכונים והפגיעות שנקבעו על־ידי בג"ץ לצורך חציית "הסף" החוקתי. אלא שבית המשפט נמנע מלעשות כן.

כאמור, בג"ץ דחה את העתירה, תוך כדי ציון מספר קביעות שישפיעו על דרכי התעצבותם של דיני הסביבה בישראל מראשית המאה ה־21 בכלל, וניתן אף לטעון גם של הדינים המתייחסים או השוקלים את מקומם של שינויי האקלים בראי המשפט בפרט. עד כה, נטען כי לא המחוקק ולא בית המשפט השכילו להתאים את המשפט הישראלי די הצורך לאתגרים הסביבתיים

"הנתונים המדעיים שהועלו בין היתר במסגרת העתירה בעניין חוק האקלים, כמו גם שורת סימני אזהרה מוחשיים שמתגלים בדו"ח החריף של מבקר המדינה, למשל, ולצד ביטויים פיזיים, גאוגרפיים וסביבתיים ממשיים של משבר האקלים ועליית מפלס מי הים התיכון, מצביעים אם כן על האפשרות של יציקת פרשנות חוקתית סביבתית בת־זמננו לסימני השאלה שהועלו – ולא נענו או טרם התגשמו דאז – בדיון החוקתי המרכזי של העתירה לבג"ץ לפני למעלה מעשרים שנים."

הנוכחיים והעתידיים. לא בכדי, עתירה שהוגשה לאחרונה (בג"ץ מגמה ירוקה; שבועות בודדים לפני מתקפת הטרור של שבעה באוקטובר) מטעם שורה של עותרים בהובלת ארגון "מגמה ירוקה" לא אך מפנה לדיון זה כי אם דנה בו בצורה ישירה. בבג"ץ אדם, טבע ודין (2004) קבע השופט ברק כי אין "זכות לסביבה" ומה גם שהנסיבות שהועלו במסגרת העתירה לא איימו או פגעו בצורה מוחשית בזכות לחיים. בשלב ההוא, בג"ץ פסק כי אין להכיר בזכות לסביבה ראויה ולחיים ראויים (בהקשר הסביבתי) כחלק מחוקיסוד: כבוד אדם וחירותו, וכי אין לקרוא לתוך חוקיסוד זה את הזכות לאיכות הסביבה כי או אז נחטיא, לשיטת השופט ברק, את המטרה הפרשנית של חוקיסוד. המגמה הדווקנית או המצמצמת²⁹ ביחס למעמדה החוקתי של הזכות לסביבה (וכפי שנייר מדיניות זה טוען) משלה בכיפה של מרבית חוות הדעת של שופטי המותב.³⁰ אף השופטת דורנר מצטרפת לעמדה העקרונית ולפיה חוקיסוד אינו כולל את הזכות לאיכות סביבה כזכות חוקתית, והיא מסתפקת בהכרה בזכות לאיכות הסביבה באופן מינימלי.

יתרה מכך, יש שיטענו כי היעדר המוכנות וההתאמה של המשפט הישראלי למשבר משתקף גם בחוק האקלים הנוכחי. החוק טרם אושר סופית בכנסת³¹ מאחר שעדיין ניטשות אי-הסכמות סביב ההסדרים הגלומים בו בין משרדי ממשלה ורשויות, ונוסחו הסופי טרם הוסכם. ארגוני סביבה שונים ביקרו את החוק בטענה שהוא מרוכך וכי היעדים שנקבעו ביחס להיקף הפחתת פליטות גזי חממה לשנות "התחנות" הבאות (זו של 2030 וזו של 2050) בהתאם למשפט הבין-לאומי הסביבתי אינם מתאימים ומספקים, בייחוד היעד לשנים הקרובות.

לסיכום חלק זה:

המשפט הישראלי אינו מוכן למשבר האקלים הן בשדה החקיקה והן בשדה הפסיקה.

29 יש לציין כי בית המשפט העליון נמנע מלהרחיב בהקשר לסוגיות המנויות בעתירה זו את אגד הזכויות החיוביות במסגרת הדיון בחוקיסוד: כבוד האדם וחירותו מחשש להרחבה של זכויות כלכליות, חברתיות ופוליטיות אחרות בראי חוקיסוד. לדיון במתח שבין אגד הזכויות הראשון לבין אגד הזכויות הנוספות ראו רבין ושני, 2004.

30 פרט לשופט חשין, השופטים לוי, ריבלין, דורנר ופרוקצ'יה הסכימו עם פסק הדין של הנשיא ברק.
31 חוק האקלים אושר בוועדת הפנים והגנת הסביבה בדצמבר 2024 לקראת קריאה שנייה ושלישית, אך נכון לעכשיו (חורף 2026) טרם עבר את אישורה הסופי של מליאת הכנסת.

"עד כה, נטען כי לא המחוקק ולא בית המשפט השכילו להתאים את המשפט הישראלי די הצורך לאתגרים הסביבתיים הנוכחיים והעתידיים... עתירה שהוגשה לאחרונה (בג"ץ מגמה ירוקה; שבועות בודדים לפני מתקפת הטרור של שבעה באוקטובר) מטעם שורה של עותרים בהובלת ארגון 'מגמה ירוקה' לא אך מפנה לדיון זה כי אם דנה בו בצורה ישירה... יתרה מכך, יש שיטענו כי היעדר המוכנות וההתאמה של המשפט הישראלי למשבר משתקף גם בחוק האקלים הנוכחי."

- בכנסת נרשמו במרוצת השנים האחרונות לפחות ארבעה או חמישה נסיונות מגובשים לעגן את הזכות לסביבה בריאה בחוק־יסוד (2004, 2006, 2011, 2016–2017, 2020 ואילך). אלא שאף אחת מההצעות לא הבשילה לכדי חקיקה מחייבת.
- לא זאת בלבד אלא שבאשר לפסיקה, בפני בית המשפט כבר ניקרו מספר הזדמנויות לדון בבחינת מעמדן החוקתי של סוגיות סביבתיות, ובאמצעותן היה ניתן לקבוע החלטות חשובות שבכוחן להשפיע על המציאות הסביבתית הציבורית.
- המסגור של שיח הזכויות החוקתי שעליו התבסס הדיון במסגרת העתירה המרכזית לבג"ץ בעניין **אדם, טבע ודין** השתנה במרוצת השנים האחרונות לנוכח השתנות התעצמות משבר האקלים. אלא שבעוד הדיון בעתירה מרכזית ומשפיעה זו נסב על שאלות של הגנה על איכות הסביבה ושמירה על נכסי ומשאבי טבע לטובת הכלל, הרי שבית המשפט טרם מצא לנכון לעסוק – ולהכריע – בשאלות הדוחקות הדחופות של הפרק.
- עד כה לא רק המחוקק כי אם גם בית המשפט החמיץ את ההזדמנויות להתאים את המשפט הישראלי לנסיבות הסביבתיות המשתנות. על דיון כזה להיות "ממוסגר" ולדון בזכות לאקלים בטוח ויציב (ולא "רק" בזכות לסביבה באופן כללי). עם התעצמותו של המשבר האקולוגי בכלל והאקלימי בפרט, החיבור והקשר בין אקלים וסביבה לבין ביטחון אישי, חיים ובריאות – וכפי שעלה כמעין היפותזה בדיון בבג"ץ לפני כ־20 שנים בעצמו – נעשה מוכר ומוחשי יותר ויותר. ומשכך, נדרשת התייחסותו הקונקרטית של בית המשפט.
- את "החוליה החסרה" נוכל למצוא בפסק דינה של השופטת דורנר בבג"ץ **אדם, טבע ודין**, שהדגישה בדבריה את החשיבות הרבה שיש להעניק לשתִי זכויות חופפות: הזכות לאיכות הסביבה והזכות לחיים ולבריאות. במילים אחרות, דווקא ההתדרדרות הסביבתית והחרפת משבר האקלים **ממקפת** בצוק העתים **בין** הזכות לחיים ולבריאות **ובין** הזכות לסביבה ולאקלים בטוח.

- התנאים האקלימיים המשתנים ולא אך הסביבתיים, מאתגרים מחדש ומציבים מחדש את המסקנות המשפטיות שעסקו בהיבטים החוקתיים של הדילמות באשר לפגיעה בזכויות כפי שנטענו ונדונו עד כה בראי המשפט הסביבתי הישראלי. במקרים אלה סירב בית המשפט להכיר במעמדה של הזכות לסביבה ומשכך מנע ומונע שינויים בשדה המציאות מכוח הפסיקה.
- בכוחן הן של התשתית המדעית-סביבתית והן של הנסיבות הנוכחיות להצביע על התממשותם של המצבים, הסיכונים והפגיעות שהוזכרו על-ידי בג"ץ לצורך חציית "הסף" החוקתי. אלא שבית המשפט נמנע מלעשות כן (ולראיה: הדחיות הרבות בדיון בבג"ץ בעתירה נגד חוק האקלים במתכונתו הנוכחית).
- בשונה מהכרעות משפטיות קודמות, שבהן המוקד היה הנזק שעלול להיגרם או שקרוב לוודאי ייגרם בסביבה ובטבע בעקבות קבלת החלטות על-ידי רשויות התכנון בנוגע לטבע לסביבה, הפעם הנסיבות הסביבתיות והמשפטיות-חוקתיות השתנו.
- הפעם, הצורך להגן על הסביבה – ובפרט על האקלים – עודם עומדים בעינם; ובתוך כך הסביבה והאקלים המשתנים (בעקבות השפעה ופעולות אנושיות-אנתרופוגניות במשך זמן רב) נהפכו בעצמם, ואולי אף בעל כורחם, לגורם המסכן את בריאות הציבור.
- נטען כי היעדר המוכנות וההתאמה של המשפט הישראלי למשבר משתקף גם בחוק האקלים הנוכחי. מאחר שעדיין ניטשות אי-הסכמות סביב ההסדרים הגלומים בו בין משרדי ממשלה ורשויות, נוסחו ומתכונתו הסופיים של החוק טרם אושרו סופית בכנסת. יתרה מכך, ארגוני סביבה שונים ביקרו את החוק בטענה שהוא מרוכך וכי יעדיו אינם מתאימים ומספקים.
- עתירה נוכחית שהוגשה לבג"ץ בעניין חוק האקלים דנה בצורה ישירה בעתירה מ־2002; אלא שגם לגבי הזדמנות זו, מיאן בית המשפט העליון להרים את הכפפה ולהתאים את המשפט הסביבתי הישראלי לצו השעה, ודחה את הדיון בעתירה שוב ושוב (מאז שהוגשה בספטמבר 2023).

פרק ג: מפת דרכים להתאמתו של המשפט הישראלי למשבר האקלים ושיפור מוכנותו

שורה של דיונים והחלטות משפטיות מאז שניתן פסק הדין המנחה בעניין **אדם, טבע ודין** ביססה את עמדתו של בית המשפט לכך שהזכות לסביבה אינה נמנית על אגד זכויות במסגרת חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו.³² נוסף לכך, ייתכן שהמחלוקת בין הגנה על זכויות חיוניות ובין זכויות שליליות לאור חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו אינה ייחודית אך לשדה הקרב הניטש ביחס לסביבה, והרתיעה הקיימת מפני הגנה חוקתית על זכויות חברתיות וכלכליות (כמו הזכות לסביבה / להגנת הסביבה) פרוסה גם ביחס להקשרים אחרים (מונדלק, 2000); אך אין זה המקום לדון ולהרחיב.

המגמה ה"לא־חוקתית" כאמור בבג"ץ **אדם, טבע ודין** הצביעה על כך שישנה הכרה מינימלית בזכות ל"איכות הסביבה" במסגרת הזכות לקיום אנושי בכבוד. כפי שנייר מדיניות זה מצביע, וכפי שיפורט בפרק זה, **נדרש שינוי מושגי ותאורטי בגישתו של המשפט החוקתי לנוכח השינוי באיומים, בפגיעות הפוטנציאליות ואלה שכבר מתרחשות ובסיכונים הנשקפים לזכויות אדם – בעולם כולו ובישראל כחלק מהאגן המזרחי של הים תיכון בפרט: הדיונים החוקתיים לאור שאלת מעמדה החוקתי של זכות לסביבה (ושל הסביבה כמהות) מוסגרו, פורשו ונבחנו עד כה מכוח או לאור הזכות החוקתית לקיום אנושי בכבוד (במסגרת חוק־היסוד).**

אלא שהמציאות הסביבתית המשתנה באופן מהיר למדי (הגם הצפי המדעי שחזה את התגברות הסיכויים לשינויי אקלים) ואתגרי המשבר האקולוגי בכלל ושינויי האקלים בפרט משנים את הזירה ואת עולם המושגים החוקתי־סביבתי

32 יתרה כך, ניתן אף לטעון כי בג"ץ **אדם, טבע ודין** (2004) אף צמצם בצורה מסוימת את זכות העמידה במשפט המנהלי כשמדובר ב"נציגות" ציבורית של עניינים סביבתיים. לטענת המדינה, ועל רקע זכות העמידה, אין לאפשר לארגון לעתור לבג"ץ בשל העובדה שהעתירה התייתרה וכי לא הייתה הוכחה בעת הגשת העתירה ובירורה כי הסביבה עתידה להיפגע. בהקשר זה ניתן אף לציין את בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (אר"ש 11.5.2006) בעניין חוק טל (חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב–2002), שנדון בזמן עתירת ארגון אדם, טבע ודין. בעניין זה נקבע כי רק אותם היבטים של הזכויות הקשורות בקשר הדוק להיבטים של האוטונומיה של הרצון החופשי מוגנים במסגרת הזכות לכבוד האדם. אם כן, ניתן לטעון כי בית המשפט העליון לא סוטה מהלכת חוק טל עת הציג קשת מצומצמת של פרשנות המושג "כבוד האדם", כשמתוכה מוחרגת הזכות הנטענת לאיכות סביבה (או לסביבה ראויה) במסגרת חוק־היסוד.

"שורה של דיונים
והחלטות משפטיות
מאז שניתן פסק הדין
המנחה בעניין **אדם,
טבע ודין** ביססה את
עמדתו של בית
המשפט לכך שהזכות
לסביבה אינה נמנית
על אגד זכויות
במסגרת חוק־יסוד:
כבוד האדם וחירותו."

לממד של הגנה על החיים ועל הביטחון.³³ דומה כי סיכונים ואיומים אלה, גם אם היו על השולחן האקדמי והמדעי בתחילת שנות האלפיים ובשעת הדיונים בעתירה בבג"ץ אדם, טבע ודין שקיבעה את המגמה המשפטית בנושאים אלה לא היו חלק מדיון החוקתי. אם כן, המציאות המשתנה מחייבת, ולא רק מצריכה ומצדיקה, שינויים והתאמות גם בשדה המשפט החוקתי.³⁴ ההתפתחויות המדאיות ביציבות האקלים בעולם בכלל וכך גם באגן הים התיכון מאירות באור חדש את היקף ומהות הדיון החוקתי באשר לזכויות חברתיות בכלל, והזכות לסביבה (יציבה ובטוחה) והזכות לבריאות. פרק זה יציע מפת דרכים בראשי פרקים להתאמתו של המשפט הישראלי במישורים ובאמצעים שונים למשבר הסביבתי ולהרחבתם של הכלים המשפטיים המתאימים להתמודדות זו.

האפשרויות לחלץ מתוך המשפט הישראלי נקודות אחיזה למסגרת שתיתן בידי בתי המשפט כוח ואפשרות להיתלות בסביבה ובגורמים סביבתיים כדי לבקר החלטות של הרשות המבצעת מונחות לפנינו. על הערכאות השונות למצות אותן עד תום. זהו אם כן תואי ראשון במפת הדרכים המשפטית סביבתית: מיצוי האפשרויות שהוכרו בפסיקה (למשל, בחלקים מפסקי הדין של השופטים ברק ודורנר, וכפי שפורט בפרקים הקודמים) והצבה או שימוש בהן (לפי העניין) באמצעות פרשנות בהליכים משפטיים שבהם עומדת על הפרק הכרה בזכות סביבתית.

גם בפסק הדין בעניין ע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע (נבו 7.12.2006), שב בית המשפט לבג"ץ אדם, טבע ודין (2004). כאן מצוטט חלק מתוך פסק הדין של השופט ברק באשר לחשיבות הרבה של השמירה על איכות הסביבה כאחד הערכים הראויים להגנה, וזאת

33 וכפי שמציין דו"ח המל"ל (טראן, 2021), אשר מנתח את היערכות מערכות הביטחון – גם היבטים ביטחוניים נקשרים לשינויי האקלים.

34 בג"ץ אדם, טבע ודין (2004) מאוזכר בהליכים משפטיים שונים העוסקים במישרין בסוגיות סביבתיות ובשאלות או דילמות חוקתיות כשלעצמן (גם שלא בהתייחס לסביבה כסובייקט). להבדיל, בבג"ץ 3071/05 לוזון נ' ממשלת ישראל, פ"ד סג' (1) 1 (2008) (להלן: בג"ץ לוזון (2008)), למשל, שעסק בסוגיות של טיפולים בסל התרופות, עולה פסק הדין בהקשר של ההכרה (החלקית או המצומצמת, לטענתי) בזכות לאיכות סביבה ראויה. בג"ץ מפנה בפס' 9 לפסק הדין של השופט דורנר בהקשר של צמצום הזיקה של הזכות לאיכות הסביבה לזכויות הכלולות או המנויות בחוקיסוד: כבוד האדם וחירותו. נוסף לכך, עוד מציין בג"ץ את דברי הנשיא ברק בעניין הגדרת היקפה חוקתי של זכות לשירותי בריאות ציבוריים ושל היקף ההגנה החוקתית החלה על זכות זו. בדומה, אם כן, לזכות לאיכות סביבה, גם מעמדה והיקפה החוקתי של הזכות לשירותי בריאות הם מצומצמים ומדודים, ומתחייבת לגבי זכויות אלה הלכה "זהירה ומתונה".

"כפי שנייר מדיניות זה מצביע, וכפי שיפורט בפרק זה, נדרש שינוי מושגי ותאורטי בגישתו של המשפט החוקתי לנוכח השינוי באיומים, בפגיעות הפוטנציאליות ואלה שכבר מתרחשות ובסיכונים הנשקפים לזכויות אדם – בעולם כולו ובישראל כחלק מהאגן המזרחי של הים תיכון בפרט."

כחלק מהגנה על משאבי הטבע. במחלוקת סביב המתח שנוצר בנסיבות שתוארו בעתירה שעסקה בפיתוח השטח שיהפוך להיות מרינת הרצליה בין ההגנה על הסביבה החופית מפני פיתוח ובנייה לבין זכויות קניין, קובע בית המשפט כי בנסיבות שנוצרו ההגנה על ערכי טבע וסביבה גוברת על הזכויות הקנייניות, ומצטט כאמור מתוך דבריו של הנשיא ברק בבג"ץ **אדם, טבע ודין** (2004), שמשמש מאז כמעין מפת דרכים לדיון הסביבתי-חוקתי בישראל:

"החקיקה שנועדה להגן על חופי הים לרווחתו של הציבור הינה חוליה בשרשרת חקיקה חשובה שנועדה לשמר את הסביבה הטבעית לתועלתו של האדם, שהרי – 'האדם הוא חלק מסביבתו. הוא מקיים עם סביבתו יחסי גומלין. הוא משפיע על סביבתו והוא מושפע ממנה. הקרקע, המים, האוויר הם היסודות לקיום האנושי. 'במסגרתם מנהלים הפרט והחברה את כל מעגל חייהם'... הם הבסיס לקיום הפיזי. הם הבסיס לקיום הרוחני. איכות החיים נקבעת על-פי איכות הסביבה. אם לא נשמור על הסביבה, הסביבה לא תשמור עלינו. מכאן החשיבות הרבה – לכל פרט ופרט ולחברה ככלל – בשמירה על איכותה של הסביבה שבה מתנהלים חיינו... אחד הערכים החברתיים הראויים להגנה הוא זה של שמירה על משאבי הטבע" (שם, פס' 43).

שאלת מעמדה החוקתי של הזכות לבריאות נדונה כאמור בבג"ץ **לוזון** (2008) לעניין החלטות בנוגע להרכב סל התרופות. העותרים ציינו כי הזכות לבריאות אומנם אינה מנויה במפורש בחקיקת היסוד, אולם נטען כי היא נגזרת מהזכות לחיים ולשלמות הגוף וכן מהזכות לכבוד האדם המעוגנות בחוק היסוד. ככל שנידרש אם כן לבחינה מחודשת של המסגרת החוקתית לבחינתן של הנסיבות הסביבתיות המשתנות (והמתדרדרות), דומה כי היקפה הפנימי של הזכות לבריאות, כפי שנדונה במשפט החוקתי בישראל, יכול להקיף או למלא את "הגרעון" הסביבתי. מחד גיסא, וכפי שציין בית המשפט העליון, היקפה הפנימי של הזכות לבריאות "קשה להגדרה" (שם, פס' 9) שכן לכאורה היא משתרעת על תחום רחב ביותר. מאידך גיסא, ובהינתן הסיכונים הנשקפים כבר עתה למצבם הבריאותי של ישראלים בעקבות משבר האקלים (ובייחוד

"מיצוי האפשרויות שהוכרו בפסיקה (למשל, בחלקים מפסקי הדין של השופטים ברק ודורנר, וכפי שפורט בפרקים הקודמים) והצבה או שימוש בהן (לפי העניין) באמצעות פרשנות בהליכים משפטיים שבהם עומדת על הפרק הכרה בזכות סביבתית."

של זקנים (older adults), הפגיעים יותר להשלכות של אירועי מזג אוויר קיצוניים,³⁵ ניתן אף לטעון כי מאחר שהזכות לבריאות מהווה שם כולל לאגד של זכויות הקשורות לבריאות האדם – אשר חלקן נהנות ממעמד חוקתי בשיטה המשפטית הישראלית – המציאות העכשווית וכפי הנראה גם בעשורים הקרובים מאפשרת פרשנות או הרחבה של זכות חוקתית זו גם להקשרים סביבתיים. כך, למשל, הזכות לבריאות כוללת כיום "נגזרות" דוגמת הזכות לשמירה על פרטיותו של המטופל והגנה על אוטונומיית הרצון שלו (וזאת על-ידי גילוי ושיתוף מידע רפואי הנוגע לעניינו וכן קבלת הסכמתו לטיפול הניתן לו); הזכות להיעדר אפליה בגישה לטיפול רפואי; וכן היבטים נוספים המשפיעים על בריאות האדם כגון הסברה וגישה למידע בנושא בריאות, גישה למזון ולמים ראויים לשתייה בתנאי תברואה הולמים וסביבה שאינה פוגעת בבריאות האדם. בהקשר זה, המשפט הישראלי מפנה למקורות נוספים משדה המשפט הבין-לאומי (ומציין, למשל, את CESCR General Comment (No. 14, 2000).

אם כן, ובהתחשב בהיבטים הרבים הנכללים בזכות לבריאות, דומה כי אין מקום לבחון את מעמדה החוקתי של זכות זו כמכלול אחד, אלא יש להתייחס לטעמים המונחים בבסיס הזכויות והאינטרסים השונים המוגנים במסגרתה, וזאת בהתאם לחשיבותם החברתית היחסית ובהתחשב בעוצמת זיקתם לזכויות החוקתיות המנויות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הזכות לסביבה ראויה, ולאקלים ראוי ובטוח, יכולה אם כן ואולי אף צריכה להתפרש כחלק ממכלול הזכויות וההסדרים הדירים תחת קורתה המשתנה והמתעצבת של הזכות לבריאות.

אמת, מעמדה החוקתי של הזכות לסביבה ראויה, יציבה ומוגנת – כל שכן לאקלים יציב ובטוח – עודנו ניצב בפני אתגרים משפטיים: הן בתחילת שנות האלפיים, וגם כפי שמסתמן לנוכח "עתירת האקלים" (מספטמבר 2023) לבג"ץ. בעתירה משנת 2002 ציינה השופטת דורנר בפתח דבריה כי יש להשאיר את השמירה על הסביבה בצריך עיון (בג"ץ אדם, טבע ודין (2004), עמ' 525), ומה גם כי אין חולק כי בדומה לזכות לטיפול רפואי, אף היא אינה

35 על הקשר שבין אירועי מזג אוויר קיצוני לבין פגיעותם של אנשים מבוגרים (מעל גיל 65) ראו ברמן וקריגל (2020).

"הזכות לסביבה ראויה, ולאקלים ראוי ובטוח, יכולה אם כן ואולי אף צריכה להתפרש כחלק ממכלול הזכויות וההסדרים הדירים תחת קורתה המשתנה והמתעצבת של הזכות לבריאות. אמת, מעמדה החוקתי של הזכות לסביבה ראויה, יציבה ומוגנת – כל שכן לאקלים יציב ובטוח – עודנו ניצב בפני אתגרים משפטיים: הן בתחילת שנות האלפיים, וגם כפי שמסתמן לנוכח 'עתירת האקלים' לבג"ץ."

מנויה במפורש במסגרת חוקי־היסוד בדבר זכויות האדם. הנסיונות לקבלתה של חקיקת יסוד שתקנה מעמד חוקתי מפורש לזכויות חברתיות (או "זכויות מסדר שני"), ובהן הזכות לסביבה (כמו גם הזכות לטיפול רפואי) כזכות לעצמה, טרם נשאו פרי. התחיקה הקיימת אינה מספקת; והבטחת ההגנה על הסביבה מחייבת עיגון לזכות לסביבה ראויה בחוקה, מנגנון שהוצע כבר בשנת 1970:

"אלא שבישראל אין חוקה מפורשת אלא אגד של זכויות וחוקי־יסוד, ולכן נראה שהכרה חוקתית בזכות לסביבה צריכה מן הסתם להיעשות באמצעות חקיקה שיפוטית ופרשנות, כפי שנעשה ביחס לזכויות יסוד ש'נגזרו' מחוקי־היסוד. וכפי שמסמך זה מצביע, על מנגנון חוקתי־פרשני אפשרי זה יהיה לחלץ משמעויות חוקתיות לאתגרים סביבתיים על רקע הזכות לחיים ולבריאות."

"Probably only an amendment to the Constitution, guaranteeing to each citizen a wholesome and unimpaired environment, can overcome these inadequacies. Such a provision of the Constitution would have been meaningless to those attending the Constitutional Convention in Philadelphia almost 200 years ago... *Today*, however, the threats to our environment and to our survival are as real as were the dangers to free speech and free assembly to the Constitutional Convention" (Ottinger, 1970, p. 672).

אלא שבישראל אין חוקה מפורשת אלא אגד של זכויות וחוקי־יסוד, ולכן נראה שהכרה חוקתית בזכות לסביבה צריכה מן הסתם להיעשות באמצעות חקיקה שיפוטית ופרשנות, כפי שנעשה ביחס לזכויות יסוד ש"נגזרו" מחוקי־היסוד (ובראשם חוקי־יסוד: כבוד האדם וחירותו). וכפי שמסמך זה מצביע, על מנגנון חוקתי־פרשני אפשרי זה יהיה לחלץ משמעויות חוקתיות לאתגרים סביבתיים **על רקע** הזכות לחיים ולבריאות. כך, למשל, ציינה השופטת דורנר – גם משעה שלא קשרה במישרין בין משבר האקלים לבין סיכונים שנשקפים לחיים ולבריאות – כי "ישנה חפיפה בין הזכות לסביבה ראויה לבין זכות החיים והבריאות המעוגנת בחוקי־יסוד: כבוד אדם וחירותו וזכויות אחרות, ככל שהן נפגעות כתוצאה מהפגיעה בסביבה" (בג"ץ אדם, טבע ודין (2004), פס' 2).

מהקשרים של זיהומים סביבתיים שמציבים סיכונים בריאותיים, שלגביהם התייחסה דורנר בדבריה, ושבאשר אליהם ניתקל בקושי של שאלת הקשר הסיבתי (שנור וצין, 2024), ובהינתן הקשר המדעי בין משבר האקלים

המתעצם לבין תדירותם של אירועי מזג אוויר קיצוניים (הצפות, שטפונות, סופות עוצמתיות וגלי חום ממושכים יותר ועוד), ניתן להפנות לפסק דינה של דורנר, ולפיו הזכות לסביבה ראויה כוללת בחובה שורה של זכויות ואינטרסים שלהם יש מידות חשיבות שונות. זאת משום שהנזקים שנשקפו "עד כה" לסביבה משתנים בצוק העתים והחשש המתעצם לגבי פגיעה בחיים, בבריאות ובזכויות החוקתיות האמורות מתגבש על רקע דאגה מפני הסביבה, ולא "רק" לסביבה. בהקשר זה נציין כי דאגות אלה מצביעות על פגיעה באיכות החיים ובאתרי נופ, בהשמדה של מיני בעלי חיים כחלק ממשבר המגוון הביולוגי³⁶ וכמובן פגיעה בבריאות ובחיי אדם.³⁷

אמת, בעתירה מרכזית זו, שנדונה לפני למעלה משני עשורים, מוקד האתגר החוקתי היה נעוץ בשאלת הפרשנות הראויה של הוראות מסוימות בחוק התואמות את התכלית הראויה של פיתוח תשתיות לאומיות בצורה יעילה וזריזה תוך פגיעה מידתית בלבד בערך השמירה על מה שכוונה אז "איכות הסביבה". אלא שהמציאות הסביבתית בכלל, והאקלימית בפרט, משתנה ומתדרדרת, וישנן עדויות או טענות מדעיות, רפואיות וסטטיסטיות המצביעות וקושרות בין התרומה (השלילית) האנתרופוגנית להיקף פליטות גזי החממה לבין הפגיעה בבריאות. לפי הצהרת רשמית של ארגון המטאורולוגיה העולמי (WMO) בשיתוף שירות שינויי האקלים (C35) (Copernicus),³⁸ צוין כי חודש יולי 2023 הוא החודש החם ביותר שנמדד ברשומות היסטוריות של טמפרטורה גלובלית.

36 לדיון על היבטים משפטיים של משבר המגוון הביולוגי ראו Armstrong (2024).
 37 כך, למשל, פסק הדין בעניין הזיהום החמור בנחל אשלים (ע"א 5440/43 לובי בע"מ (חל"צ) נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (נבו 29.1.2024)), מלמד על השתקפותה במשפט הישראלי של פגיעה רב־מערכתית מעין זו, ואת הקושי של תחום דינים אחד (במקרה זה – תובענות ייצוגיות) למצות את מלוא היקפו של "אירוע" סביבתי, ובוודאי אירוע בסדר הגודל של הפגיעה הקשה בסביבת נחל אשלים. בהחלטתו בדיון בערעור קבע בית המשפט העליון ששימוש בדיני אסונות יכול לתת מענה מסוים (שם, בפס' 11) לחלק מההיבטים של האירוע (שהתרחש ביוני 2017) שבו קרסה אחת הדפנות של בריכת שיקוע גבס המהווה חלק ממערך ייצור החומצות והדשנים של חברת "רותם אמפרט" במזרח הנגב, וכתוצאה מכך זרמו נזלים חומציים בתוואי הנחל וגרמו פגיעה חמורה לסביבה (ובכלל זה לחי ולצומח כמובן). בין כך ובין כך, אין די בכוחה של מסגרת משפטית אחת לאפשר או לגלם את מכלול הפתרונות המשפטיים הרלוונטיים (דיני עונשין, דיני נזיקין, משפט חוקתי ועוד). באשר לזיהום סביבתי זה, כפי שקבע בית המשפט, הצורך ב"תיקון סביבתי" בא לידי ביטוי באמצעות הגשמת תכליותיה של התובענה הייצוגית.
 38 הודעה זו מתארת את הנתונים של רשת ERA5, שהיא מערכת מולטידיסציפלינרית למחקר אקלימי, ומציינת כאמור שחודש יולי 2023 הוא החודש החם ביותר שנמדד ברשומות היסטוריות של טמפרטורה גלובלית, על בסיס מדידות מרובות ספקים בין־לאומיים, לרבות נתונים של ERA5 של Copernicus.

חודש יולי 2023 דווח כחודש החם ביותר ב־120,000 השנים האחרונות. התוצאות הגלובליות היו קשות: שריפות ענק בארצות שונות באירופה ובצפון אמריקה, בין היתר, הובילו את מזכ"ל האו"ם, אנטוניו גוטרש, לקבוע כי "עידן ההתחממות הגלובלי הסתיים והתחיל עידן הרתיחה הגלובלית". גם הקיץ שקדם לו (2022) ניכר בטמפרטורות גבוהות, וארגון הבריאות העולמי העריך שלפחות 15,000 אנשים מתו ישירות כתוצאה מגלי החום.

מתווה נוסף במפת דרכים משפטית־סביבתית זו פונה פעם נוספת **למחוקק כמכון:** במסגרתו, על **המחוקק** להחיות מחדש את הדין במעמדה החוקתי של הזכות לסביבה בכנסת (והפעם לא באמצעות פרשנות של בית המשפט) ולכלול אותה בצורה מפורשת במסגרת סדרת חוקי־היסוד. מסמך זה טוען אם כן כי כל עוד הכנסת לא תעשה כן, יימשך קוצר־ידו של המשפט הישראלי בכל הנוגע להתמודדות ולהיערכות משפטית ראויה.

הצורך בקבלתו של חוקי־יסוד: זכויות סביבתיות נובע מהצורך להעניק הגנה משפטית חוקתית לזכויות אדם בסביבה נקייה ובריאה, לאור משבר האקלים וההכרה בנורמת העל של הגנת הסביבה. בעוד זכויות אדם בישראל נהפכו לחוקתיות במידה רבה בעקבות "המהפכה החוקתית" של שנות התשעים, נדרשת גם מסגרת חוקתית דומה עבור זכויות סביבתיות. חוקי־יסוד כזה יספק **בסיס חוקתי מפורש** למאבק במשבר האקלים ויאפשר לבתי־המשפט להעניק עדיפות לאינטרס הסביבתי במקרים של התנגשות עם זכויות אחרות, כגון זכות הקניין. חוקי־יסוד בנושא יספק את הכלים המשפטיים הנדרשים להתמודדות עם אתגרי משבר האקלים, כפי שנדרש בהיערכות לאומית מתאימה, וחקיקה ייעודית זו תסייע ביצירת סימטריה בין זכויות סביבתיות לבין זכויות אדם אחרות.

מתכונת זו אינה מצריכה את המחוקק לשבת על המדוכה בכל הקשור לניסוח הצעת חוקי־יסוד: זכויות סביבתיות. מחוקקים וגופים שונים פעלו וניסחו הצעת חוק מעין זו. ארגון "אדם, טבע ודין", למשל, פרסם גילויי דעת מפורטים בנושא; ויתרה מכך, כבר בשנת 2001 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק־יסוד: איכות הסביבה ביוזמתו של ח"כ מיכאל נודלמן (פ/259/15). מטרתה של הצעת חוקי־היסוד שהוצעה לפני כמעט 25 שנים (שאת נוסחה יש להתאים

הצורך בקבלתו של חוקי־יסוד: זכויות סביבתיות נובע מהצורך להעניק הגנה משפטית חוקתית לזכויות אדם בסביבה נקייה ובריאה, לאור משבר האקלים וההכרה בנורמת העל של הגנת הסביבה... חוקי־יסוד כזה יספק בסיס חוקתי מפורש למאבק במשבר האקלים ויאפשר לבתי־המשפט להעניק עדיפות לאינטרס הסביבתי במקרים של התנגשות עם זכויות אחרות... חקיקה ייעודית זו תסייע ביצירת סימטריה בין זכויות סביבתיות לבין זכויות אדם אחרות."

ולעדכן כמובן, ולהוסיף סעיף הנוגע להיערכות לאומית לקראת שינויי האקלים), לפי סעיף 1 להצעה, היא "להגן על זכותו של אדם לסביבה נאותה, ולעגן את הערך של מטרת שמירה על איכות הסביבה ומשאבי הטבע בישראל בחוק יסוד".

תוואי נוסף ושלישי במספר במפת דרכים זו שב וחוזר לבית המשפט, ואף הוא קשור במידה רבה למהלכים פרשניים, אלא שהפעם מדובר במגמה או בחטיבה ייחודית שצומחת 'מלמטה' (bottom-up) בתרבויות משפטיות שונות בצפון ובדרום הגלובלי כאחד. בפניו של בג"ץ מונחת הזדמנות מעשית וקונקרטית להכיר (או ליצור) זכויות סביבתיות ולהשפיע על מהלכים ומדיניות של הרשות המבצעת (הממשלה) והרשות המחוקקת (הכנסת) כאחד, וזאת במסגרת גל עתירות האקלים (climate litigation) ברחבי העולם במרוצת העשור האחרון לערך. תקצר היריעה מלדון כאן בהשוואה בין העתירות והמהלכים המשפטיים השונים ברחבי העולם, בהם יחידים וארגונים (בעיקר NGOs) פונים לערכאות משפטיות כדי לתקוף את מדיניות האקלים של הממשלה או של הפרלמנט (ולשנותה באמצעות או בעזרת בית המשפט). בחלק בלתי מבוטל של הליכים אלה, היה זה בית המשפט שהכיר בזכות או בזכויות סביבתיות – על רקע משבר האקלים המחריף – וחייב את הממשלות והרשויות הרלוונטיות לשנות ולתקן את צעדיהן (בין אם בחקיקה ובין אם במדיניות אופרטיבית). ראו, למשל, את פסק הדין בעניין **ניובאואר** (Newbauer) בגרמניה שבו הכיר בית המשפט בשנת 2021 בזכות לסביבה מכוח הזכות החוקתית לחיים, וקבע כי הזכות מחייבת את המחוקק לדאוג לשלומם של הדורות הבאים ולהגדיל את יעדי הפחתת פליטות גזי החממה לשנים הבאות בחוק האקלים הפדרלי הגרמני (KSG). זאת, תוך כדי הקביעה שהחוק אינו חוקתי בחלקו.³⁹ מהלכים פורצי דרך נוספים נרשמו במדינות שונות.

גם בפניו של בית המשפט העליון מונחת האפשרות להיתלות בעתירת האקלים בגרסתה הישראלית כדי להשפיע על המצב המשפטי ולשפר את

39 לפירוט על ההליך המשפטי בגרמניה ראו באמצעות מאגר הנתונים המיוחד של אוניברסיטת קולומביה – Neubauer, et al. v. Germany, [Sabin Center for Climate Change](#)

"בחלק בלתי מבוטל של הליכים אלה, היה זה בית המשפט שהכיר בזכות או בזכויות סביבתיות – על רקע משבר האקלים המחריף – וחייב את הממשלות והרשויות הרלוונטיות לשנות ולתקן את צעדיהן... ראו, למשל, את פסק הדין בעניין ניובאואר (Newbauer) בגרמניה שבו הכיר בית המשפט בשנת 2021 בזכות לסביבה מכוח הזכות החוקתית לחיים."

ההיערכות למשבר. העתירה בישראל (בג"ץ **מגמה ירוקה**, מספטמבר 2023), הוגשה כאמור זמן קצר בטרם מתקפת הפתע הנפשעת של החמאס ופתיחתה של מלחמת "חרבות ברזל". מאז הגשת העתירה, טרם נערך אפילו דיון אחד בבג"ץ והדיונים נדחים שוב ושוב. נכון למועד כתיבת שורות אלה (חורף 2026), הדיון הראשון נערך לקראת סוף חודש פברואר, מה שמלמד על מידת הדחיפות (הגם הנסיבות הלאומיות הביטחוניות הקשות במהלך המלחמה).

הנה כי כן, מפת דרכים תמציתית זו מתווה בפני קובעי המדיניות והרשויות השונות דרכים והזדמנויות שונות שבעזרתן ניתן להימנע מהיקלעותה של ישראל למשבר מערכתי ואולי אף רב-מערכתי **נוסף** חלילה לאחר המשבר הביטחוני בחזיתות השונות והתבררותה של עוצמת היעדר המוכנות של המערכות הלאומיות השונות.

לסיכום חלק זה:

- המגמה ה"לא-חוקתית" כאמור בבג"ץ **אדם**, **טבע ודין** הצביעה כי ישנה הכרה מינימלית בזכות ל"איכות הסביבה" במסגרת הזכות לקיום אנושי בכבוד. כפי שנייר מדיניות זה מצביע, נדרש שינוי מושגי ותאורטי בגישתו של המשפט החוקתי לנוכח השינוי באיומים, בפגיעות הפוטנציאליות ואלה שכבר מתרחשות ובסיכונים הנשקפים לזכויות אדם – בעולם כולו ובישראל כחלק מהאגן המזרחי של הים תיכון בפרט.
- דומה כי סיכונים ואיומים אלה, גם אם היו על השולחן האקדמי והמדעי בתחילת שנות האלפיים ובשעת הדיונים בבג"ץ **אדם**, **טבע ודין** "שקיבע" את המגמה המשפטית בנושאים אלה, לא היו חלק מדיון החוקתי. המציאות המשתנה אם כן מחייבת, ולא רק מצריכה ומצדיקה, שינויים והתאמות גם בשדה המשפט החוקתי.
- האפשרויות לחלץ מתוך המשפט הישראלי נקודות אחיזה למסגרת שתיתן בידי בתי המשפט כוח ואפשרות להיתלות בסביבה ובגורמים סביבתיים כדי לבקר החלטות של הרשות המבצעת מונחות לפנינו. על הערכאות השונות למצות אותן עד תום. זהו אם כן **תוואי ראשון** במפת הדרכים המשפטית סביבתית: מיצוי האפשרויות שהוכרו בפסיקה (וכפי שהמסמך

פירט) והצבה או שימוש בהן בהליכים משפטיים שבהם עומדת על הפרק הכרה בזכות סביבתית.

- בהינתן הנסיבות הסביבתיות-אקלימיות המשתנות והמתדרדרות, דומה כי היקפה הפנימי של הזכות לבריאות, כפי שנדונה במשפט החוקתי בישראל, יכול להקיף או למלא את "הגרעון" הסביבתי.
- **תואי שני** מונח לפתחו של **המחוקק**: עליו להחיות מחדש את הדיון במעמדה החוקתי של הזכות לסביבה בכנסת (ולא להותירה לבית המשפט) ולכלול אותה בצורה מפורשת במסגרת סדרת חוקי-היסוד.
- פרט לאתגר הפוליטי (ובדומה להליכי החקיקה של קבלתם של חוקים חדשים, כל שכן חוקי-יסוד), בפניו של המחוקק נמצאות גרסאות מן המוכן; למשל הצעת חוק-יסוד: איכות הסביבה מ-2001 שדורשת עדכונים והתאמות מסוימות.

- **תואי שלישי** שב וחוזר לרשות השופטת, ונתלה באפשרות קונקרטית, זמינה ו"מוחשית" במסגרת גל **תביעות האקלים** ברחבי העולם. גם בפניו של בית המשפט העליון מונחת האפשרות להיתלות בעתירת האקלים בגרסתה הישראלית כדי להשפיע על המצב המשפטי ולשפר את ההיערכות למשבר. העתירה בישראל (בג"ץ **מגמה ירוקה** מספטמבר 2023) הוגשה כאמור זמן קצר בטרם מתקפת הפתע הנפשעת של חמאס ופתיחתה של מלחמת "חרבות ברזל", והיא נדונה בימים אלה ממש.

סיכום וקריאה לפעולה

גם בהפניה מחדש לבג"ץ **אדם, טבע ודין** (2004), וכפי שחלקים עקרוניים מתוך ההחלטה שם (הגם שהעתירה נדחתה במבחן התוצאה והסעד המבוקש) מהדהדים בפסיקה שעוקבת אחר הדיון הסביבתי-חוקתי במקרה (המפורסם) ההוא, התפיסה השלטת היא עדיין כזו הרואה במשפט – ובחברה – כמי שעליהם מוטלים התפקיד והצורך להגן על הסביבה (דוגמת פסק הדין של הנשיא ברק, שם). אלא שכפי שנייר מדיניות זה מצביע, מקומה של הסביבה נהפך להיות מורכב יותר, וכשם שתנאים סביבתיים – ותנאי האקלים

"התפיסה השלטת

היא עדיין כזו הרואה

במשפט – ובחברה –

כמי שעליהם מוטלים

התפקיד והצורך להגן

על הסביבה."

בפרט – נהפכו בעקבות התנהגות אנושית ופעילות תעשייתית, כלכלית ומסחרית למקור איום וסיכון, כך נדרשים גם שינוי והתאמה בנוגע לתפקידם המרכזי והמשפיע של דיני הסביבה ודיני האקלים.

בניגוד למדינות (בעיקר מערביות) אחרות שבהן הנושא האקלימי נתפס כחלק משמעותי מהמחלוקת הפוליטית הדו־קוטבית,⁴⁰ בישראל ככלל הנושא האקלימי־סביבתי חוצה "גבולות" וחלוקות פוליטיות בין ימין ושמאל; ובתוך כך, וכפי שראינו, המשפט הישראלי אינו ערוך כיאות וכנדרש למשבר המתפתח. גורמים שונים יכולים להיתפס כגורמים מעכבים לגיבושה של מדיניות משפטית סביבתית ואקלימית מתאימה וקומפוטנטית יותר בהינתן הסיכונים הנשקפים. ביניהם יש לציין מדיניות וגישות מסוימות הרווחות במשרד האוצר, וזאת לנוכח המשמעות הכלכלית והתעשייתית למשק של צעדים המבוססים על הפחתת פליטות גזי חממה והתאמתו של המשק לכלכלה דלת פחמן; וכמו כן, גורמים פסיכולוגיים חברתיים שונים, המקדישים את תשומת הלב הציבורית בישראל לנושאי מלחמה ושלום ויציבות ביטחונית על פני נושאים שנתפסים כמרוחקים יחסית בזמן וכדחופים פחות לכאורה מבחינת סדר היום הציבורי המשותף, כמו גם הנטייה הכללית (שאינה ייחודית רק לחברה בישראל) להדחיק את משמעויותיו ומחיריו של משבר האקלים.

משום מה, משבר האקלים נתפס עד כה בשיח הציבורי הישראלי כמשבר גלובלי, המשתקף בעיקר דרך ועידות האקלים הגדולות (Conference of the Parties, COP),⁴¹ וככזה שבעקבות ממדיו והיקפו הכלל־עולמי לישראל אין נגיעה מיוחדת או אפשרות להשפיע על דרכי ההתמודדות עמו. אלא שהמציאות האקלימית־סביבתית שונה לפחות בשני היבטים. ראשית, כמדינת OECD מפותחת, שיעור פליטות גזי החממה לנפש גבוה יחסית. בשנת 2019 עמדה הפליטה לנפש בישראל על 8.9 טונות. לפי המשרד להגנת הסביבה, פליטה זו גבוהה ב־82% מהממוצע העולמי וב־36% מהממוצע באיחוד האירופי. בנוסף, נמשכת מגמת גידול האוכלוסייה וישראל מונה כבר כ־10 מיליון אזרחים ותושבים. כך, על אף גודלה הגאוגרפי (הקטן באופן יחסי), ישראל

40 ראו את הדוגמה האמריקנית סביב מדיניות האקלים והצורך להפחית בפליטת גזי חממה כנושא שמצוי במאבק פוליטי עז בין המפלגות הרפובליקנית והדמוקרטית ובמרוץ לנשיאות.

41 "ועידת הצדדים" היא סדרת מפגשים בין־לאומיים המתכנסת אחת לשנה כדי לדון ביישום אמנת המסגרת של האו"ם (UNFCCC) לשינוי אקלים.

"משום מה, משבר
האקלים נתפס עד כה
בשיח הציבורי
הישראלי כמשבר
גלובלי, המשתקף
בעיקר דרך ועידות
האקלים הגדולות,
וככזה שבעקבות
ממדיו והיקפו הכלל־
עולמי לישראל אין
נגיעה מיוחדת או
אפשרות להשפיע על
דרכי ההתמודדות
עמו. אלא שהמציאות
האקלימית־סביבתית
שונה לפחות בשני
היבטים. ראשית,
כמדינת OECD
מפותחת, שיעור
פליטות גזי החממה
לנפש גבוה יחסית."

פולטת גזי חממה בהיקף דומה למדינה בגודל בינוני. לאמיתם של דברים, ערכי הפליטה לקמ"ר בישראל גבוהים יחסית (3.6 טונות לשנת 2018), והם מהגבוהים מקרב מדינות ה־OECD (המשרד להגנת הסביבה, 2021, עמ' 12). **שנית**, וכפי שצוין קודם לכן, ישראל נמצאת ב"נקודה חמה" מבחינה אקלימית־גאוגרפית. כתוצאה מכך קצב ההתחממות בישראל גבוה כמעט פי שניים מהקצב העולמי: ולראיה, ממצאים של השירות המטאורולוגי הישראלי מאששים שמאז 1950 קצב ההתחממות בישראל כבר עלה מעבר לסף "הגלובלי" של 1.5 מעלות צלזיוס (יוסף ואח', 2019, עמ' 33–36).

דו"ח ההיערכות שערכה הממשלה באביב 2021 מצא כי ההשפעות על ישראל אף צפויות להיות חמורות יותר מההשפעות הממוצעות החזויות ביחס "לשאר" העולם. השפעות אלה כוללות עלייה ממוצעת של הטמפרטורה בטווח שנע בין 3.7 ל־4 מעלות עד סוף המאה הנוכחית, צמצום ניכר בהיקף המשקעים השנתי, התגברות תדירותם של אירועי מזג אוויר קיצוניים (גלי חום ממושכים, תקופת יובש, בצורות ושריפות – ומנגד סופות גשם, הצפות ושטפונות), עליית מפלס מי הים, התמלחות והחמצה של מי הים ועוד. דו"ח ההיערכות מסכם את הממצאים באופן הבא – "חם יותר, יבש יותר, קיצוני יותר, גבוה יותר".

שינויים אקלימיים־סביבתיים אלה באים לידי ביטוי כמובן בעולם המשפט בישראל, וניתן לטעון שבעקבותיהם נוצרה גם מסגרת (משפטית־חוקית) למדיניות האקלים הישראלית, אלא שזו עדיין אינה מספיקה. בשנת 2015, ובהתאם להסדרים מכוח המשפט הסביבתי הבינלאומי, התחייבה מדינת ישראל במסגרת הסכם פריז להפחית את פליטת גזי החממה לנפש; זאת בניגוד למרבית המדינות המפותחות שקבעו יעדים אבסולוטיים להפחתת פליטות גזי חממה בכלכלות הלאומיות שלהן. עד להצגתו של חוק האקלים לקריאה שנייה ושלישית בכנסת ה־25 בשנת 2024, עיקר האסדרה של

"שינויים אקלימיים־סביבתיים אלה באים לידי ביטוי כמובן בעולם המשפט בישראל, וניתן לטעון שבעקבותיהם נוצרה גם מסגרת (משפטית־חוקית) למדיניות האקלים הישראלית, אלא שזו עדיין אינה מספיקה."

התחייבות זו ביחס להסכם פריס התבצעה באמצעות סדרה של החלטות ממשלה.⁴² ביניהן, יש למנות את ההחלטות הבאות:⁴³

- החלטה 542 של הממשלה ה-34 "הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק" (20.9.2015): בין היתר, נקבע בהחלטה יעד לאומי של 8.8 טונות פליטת גזי חממה לנפש בשנת 2025 ושל 7.7 טונות פליטה לנפש בשנת 2023.

- החלטה 465 של הממשלה ה-35 "קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות הממשלה" (25.10.2020): בין היתר, ההחלטה מעדכנת את יעדי ייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת שנקבעו בהחלטה 542 (שקדמה לה) ל-30% עד לשנת 2030.

- החלטה 171 של הממשלה ה-36 "מעבר לכלכלה דלת פחמן" (25.7.2021): ההחלטה מעדכנת את היעד הלאומי להפחתת פליטת גזי חממה לשנת 2030 כך שהיא תפחת ב-27% לכל הפחות ביחס לכמות השנתית שנמדדה בשנת 2015. כן נקבע כי יעד ההפחתה הלאומי לשנת 2050 יעמוד על 85% מהכמות השנתית שנמדדה בשנת 2015.

אלא שברקע, ולמול (ולא "לצד") החלטות הממשלה, יש לציין כי בחודש ספטמבר 2023, זמן קצר בטרם פרצה מלחמת "חרבות ברזל", פרסם המשרד להגנת הסביבה את מרשם הפליטות לסביבה (מפל"ס) לשנת 2022 (המשרד להגנת הסביבה, 2023). לפי הדו"ח, בשנה זו חלה עלייה של 3.5% בפליטת גזי חממה לאוויר בישראל; ומה גם שמדובר בסך הפליטות המצטברות הגבוה ביותר מאז שנת 2015. כלומר, מדובר בסך פליטות גבוה יותר מאשר זה של 2015, שבה נחתמו הסכמי פריז. במילים אחרות, לא רק

42 לסדרת החלטות הממשלה הצטרפו (כאמור, עד להצגתו של חוק האקלים בשנת 2024) שתי הצעות חוק: הצעת חוק האקלים, התשפ"ב-2022, פ/3853/24; על פי ההצעה, שאושרה בקריאה ראשונה, יעדי הפחתת גזי החממה לשנת 2030 יעמדו על 27% ביחס לשנת 2015 בהתאם לקבוע בהחלטה 171 של הממשלה. עוד נקבע בהצעת החוק שיעדי הפחתת גזי החממה לשנת 2050 יעמדו על אפס פליטות. לאחריה, הוצגה הצעת חוק האקלים התשפ"ג-2023, פ/2141/25: הצעה זו קובעת יעדי הפחתת גזי חממה בשיעור של 30% עד שנת 2030 וכן איפוס פליטות עד שנת 2050. ההצעה גם קובעת כי בהתחשב, בין היתר, בנסיבות הלאומיות של ישראל "הממשלה רשאית לשנות בצו את היעדים ואת השנים". כלומר, וכפי שטוענים שורה של ארגונים סביבה ו-NGOs, מדובר דה יורה ודה פקטו ביעד בלתי מחייב. כאמור, נכון למועד כתיבת נייר זה, הצעת חוק האקלים מוגשת לקריאה שנייה ושלישית בכנסת ה-25. עוד יציין כי ניתן לטעון כי הצעת החוק שמקודמת כיום על ידי הקואליציה מהווה נסיגה מהתחייבות הממשלה הנוכחית בהסכמים הקואליציוניים, שבהם נקבע שתוך שישה חודשים מכיוונה יחוקק חוק אקלים שיספר את הצעת החוק של הממשלה הקודמת בכנסת ה-24, ושייקבע בו יעד הפחתה לשנת 2030 של 50% ביחס לשנת 2015.

43 אמנה אותן כאן לפי סדר כרונולוגי: מההחלטה המוקדמת ועד להחלטה המאוחרת והעדכנית.

שהמדינה אינה עומדת בהתחייבויותיה להפחתת הפליטות,⁴⁴ אלא שניתן אף לטעון שבמידה מסוימת נרשמת הרעה או הגברה של פליטות גזי חממה.

הממצאים והנתונים מלמדים כאמור כי משבר האקלים אינו מאיים אך על עתידם של הדורות הבאים כי אם גורם לאובדן חיי אדם ולפגיעה בבריאות כבר בעת הזו. חודש יולי 2023, למשל, נרשם כחודש החם ביותר ב-120,000 השנים האחרונות; ואילו השלכותיו הפיזיות על הקרקע היו קשות – שריפות ענק כילו יערות ושטחים עצומים הן באירופה והן בצפון אמריקה, וכך הכריז מזכ"ל האו"ם, אנטוניו גוטרש, כי "עידן ההתחממות הגלובלי הסתיים והתחיל עידן הרתיחה הגלובלית".⁴⁵ ארגון הבריאות העולמי (WHO) העריך כי לפחות 15,000 איש מתו ישירות כתוצאה מגלי החום, וזאת לצד השלכות שליליות נוספות בדמות פינויים מבתיים של אלפים בשל השריפות המשתוללות או השבתה של מפעלים הידרואלקטריים בעקבות ירידת מפלס המים בנהרות (מה שהוביל למחסור בחשמל ולהשבתת מפעלי תעשייה). תופעות של אירועי מזג אוויר קיצוני המיוחסות למשבר האקלים אינן מוגבלות מן הסתם אך למערב, אלא שהן מתרחשות ומשפיעות (ואולי אף ביתר שאת בהינתן מצבן ההשוואתי של תשתיות הנדסיות) ברחבי הגלובוס. וכאמור, שכיחותן של תופעות אלה צפויות להחמיר.⁴⁶

מנעד האפשרויות הפתוחות בפנינו כדי להיערך להשפעות שינויי האקלים בשדה המשפט ולהתמודדות עימן מבחינה משפטית נע בין חקיקה (ובראשה חוק או חוקי־יסוד סביבתיים) ובין פסיקה ואולי אף "מדיניות" נועזת ותקיפה יותר מבחינת הרשות השופטת ובית־המשפט.

44 במאמר מוסגר יוער, הגם שהעתירה לבג"ץ נגד חוק האקלים אינה ניצבת בבסיס שאלת המחקר של נייר זה, כי הטענות של ארגוני סביבה הן כי היעד של הפחתת גזי חממה ב-27% עד לשנת 2030 נמוך מהמקובל בעולם. כך, למשל, היעדים המקבילים שנקבעו בגרמניה עומדים על 51% ועל 49% בבריטניה ובהולנד. לאחרונה המליצה הנציבות של האיחוד האירופי על הגדלת יעד ההפחתה האירופאי ל-55% עד לחודש מרץ 2030. לעומת זאת, הרציונל שמנחה הן את החלטת ממשלה 171 והן את חוק האקלים האמור הוא של ירידה מתונה בפליטת גזי החממה בישראל עד לשנת 2030; ואז ירידה חדה יותר עד לשנת 2050 (כדי להביא לאיפוס הפליטות). הטענות הן כי מתכונת מעין זו תביא לניצול "תקציב הפחמן" ולא־יעמידה ביעדי הגבלת ההתחממות הקבועים בהסכם פריז. וכך, גם ארגון ה־OECD קבע לאחרונה שהיעדים שאותם קבעה ישראל נמוכים וחלקיים לעומת מדינות אחרות בארגון, וכי בקצב הנוכחי המדינה אף אינה צפויה לעמוד בהם (OECD, 2023).

45 גם בקיץ שקדם לו (2022) פקדה את אירופה בצורת קשה שלא נרשמה בהיקפיה זה מאות בשנים, והובילה מדינות שונות ביבשת לקבוע הגבלות ולקצוב את צריכת המים.

46 ראו הצהרת ארגון הבריאות העולמי בדבר הקשר בין משבר האקלים לפגיעה בבריאות (נובמבר 2022), לעיל ה"ש 38. ראו גם Otto, 2023; Schumacher et al., 2022.

מבחינת שדה המשפט, יש לציין כי מסגור או הבנת משבר האקלים בראי המשפט מעסיקה רבות במרוצת השנים האחרונות את חוקרי המשפט ומעצבי המדיניות. האם ראוי, נכון, יעיל או עדיף שנתמודד עם משבר האקלים בראי דיני הנזיקין והמנגנונים שמערך דינים מורכב זה כולל ומציע? או שמא עלינו לעבור, למשל, משיח של מצב חירום – ובפרט, מצב חירום אקלימי, לשיח משפטי ותאורטיזציה של דיני אסונות?⁴⁷ ובין כך ובין כך, מהו כוחו של המשפט החוקתי בהקשר של דיון תאורטי וגם יישומי זה? לעומת קוצר־ידו של מצב החירום כמשטר משפטי מותאם ביחס לממדיו ולמאפייניו של המשבר האקלימי, בולטים מקומו והתאמתו של המשפט החוקתי: בעיקר בחוץ לארץ, אך ניכר (להשקפתי) שגם בישראל. יש לשים לב, למשל, שהמהלכים המשפטיים כנגד **חוקיותם** של סעיפים מסויימים בחקיקות אקלים נוכחיות נדונים כעיתירות **חוקתיות**, ואלה מתקבלות על־ידי בתי משפט.⁴⁸

יש לציין כי במחקר הסביבתי־המשפטי, מתחדדת לאחרונה קריאה נוספת המצביעה על "מיקום" הדיון הסביבתי־משפטי בתחום דיני האסונות (על פני משטר מצב החירום כאמור). חוקי או משטרי אסונות בראי המשפט (disaster law), המתבססים על מסגרת או משטר משפטיים שתכליתם היערכות רב־

47 לפי הצעתו של אורי שרון (2024), למשל, הרעיון של החלת מצב חירום אקלימי אינו מתאים למפת ההשפעות והסיכונים הכרוכים במשבר האקלים המתעצם, והוא אף אינו מתאים למצב המשפטי הדמוקרטי בישראל. דיני אסונות נועדו למנוע אסון אך ייתכן שהמשפט החוקתי – על כליו ומגנוניו – מצטייר על פניו מתאים יותר בהינתן התשתית התחקיקתית בישראל. הגם שהרעיון להחיל מצב משפטי של מצב חירום אקלימי צובר תאוצה, מחקר תאורטי ביקורתי טוען שגישות של ניהול חירום אינן מתאימות למאפייניו של משבר האקלים. האם, אם כן, עלינו להבין את ה־"climate emergency" כקרב יותר במאפייניו למנגנונים מתוך המשפט החוקתי? נוסף על כך, ובהקשר זה, האופן שבו דורות העבר (ובפרט הדור של אמצע המאה ה־20 במערב, המכונה baby boomers, והנתפס כמי שניצל באופן יחסי את משאבי כדור הארץ בצורה חומרנית שרחוקה מלהיות בת־קיימא) ודורות ההווה פוגעים בדורות העתידיים ומסכנים את זכויותיהם לחיים, לבריאות ולביטחון, יוצר כשל בין־דורי. לפי טענתן של דורין לוסטיג ואילאיל גביון (2024), למשל, המשפט החוקתי – הגם שהוא רחוק מלשמש זירה מושלמת כדי לטפל במורכבות של המשבר האקלימי בישראל ובתרבויות משפטיות זרות – הוא הזירה המרכזית והמתאימה ביותר. מאז הסכם פריז של 2015 וגיבושה של תוכנית שלבית להתמודדות עם משבר האקלים ולהביא להפחתה הולכת וגוברת של פליטת גזי חממה, הן הנכונות של מנסחי חוקות והן הפרשנות החוקתית של בתי־משפט בהליכים שונים ברחבי העולם, הפכו את המשפט החוקתי ודיני זכויות האדם למרכזיים בדיון על אודות הסביבה והאקלים. מה שמכונה "המפנה החוקתי" יוצר את הבסיס התאורטי והנורמטיבי שבזכותו הזכות לסביבה ולאקלים יציב אינה נקראת או מובנית עוד כזכות "פריפריאלית" או כזכות מסדר שני, כי אם זכות ליבה, שההגנה עליה מתחייבת לנוכח מצב החירום האקלימי שעליו מצביעים שורה של גופים ומדענים בפורומים שונים. לצד משטרי הצדקות המתמקדים בפגיעה שנגרמת לזכויות חוקתיות בסיסיות – כמו הזכות לחיים או בזכויות ילדים ודורות העתיד – הצדקות נורמטיביות נוספות מרחיבות את הבסיס התאורטי־משפטי של הדיון החוקתי בנוגע למשבר האקלים. אם כן, סביר להניח כי נדרש דיון נוסף בנושא זה.

48 ראו, למשל, את מקרה הבוחן הקנדי בהקשר זה: עתירות נגד חוק הפחמן בקנדה נשענות על טענות חוקתיות (פגיעה שלא לצורך בזכויות מוגנות והפרת חלוקת הסמכויות במשטר הדמוקרטי הקנדי), ולכן התקבלו. אגב כך, מתעוררות שאלה ודילמה תאורטיות־משפטיות נוספות בהקשר זה: האם בית המשפט בקנדה היה נכון לאשר פגיעה בזכויות אזרח מוגנות ובהפרדת הרשויות אם הממשלה הייתה מכריזה על חוק הפחמן כחקיקת חירום? תהיה התשובה אשר תהיה, עולה הצורך לדון בצורך **החוקתי** (על כל מגרעותיו) של הכרה בזכויות סביבתיות כדי להילחם במסגרת מאבקים חוקתיים, ובמקביל מתחוללת אף ההפנמה שכל מאבק סביבתי יפגע קרוב לוודאי בזכויות יסוד מוגנות אחרות: קניין, חופש העיסוק, חופש התנועה ועוד.

"לעומת קוצר־ידו של מצב החירום כמשטר משפטי מותאם ביחס לממדיו ולמאפייניו של המשבר האקלימי, בולטים מקומו והתאמתו של המשפט החוקתי: בעיקר בחוץ לארץ, אך ניכר (להשקפתי) שגם בישראל."

מערכתית לסיכונים פוטנציאליים שמועד התרחשותם אינו ידוע. נקודת המוצא של דיני האסונות היא שאסונות הם חלק בלתי נפרד מחייה של אומה, ולכן ישנה התאמה מסוימת בינם ובין דרכי התמודדות המשפטית לעומת שינויי האקלים. היערכות זו צריכה להיות – כמו ההיערכות האקלימית – רב־מגזרית, רב־מערכתית, שוויונית ומכילה כלפי החברה. ניהול חירום הוא חלק מדיני האסונות, אלא שדינים אלה דוגלים בניהול שיטתי שהוא חלק בלתי נפרד מהמשפט ה"רגיל". במילים אחרות, ולצד אתגרי המשפט החוקתי מול הסוגיות הסביבתיות, על היערכות משפטית יסודית להביא בחשבון גם דינים אלה ולהכיר בדמיון בין דיני אסונות לבין דיני אקלים,⁴⁹ ועל אחת כמה וכמה לאור העובדה שבשנת 2010 הכירו הצדדים לאמנת המסגרת של האו"ם בניהול סיכונים כחלק בלתי נפרד מההיערכות לשינויי אקלים.⁵⁰ וכל זאת כזכור מתחדד אף ביחס לנקודת המפנה בדיון הבין־לאומי המוסדי על התעצמותו של המשבר (IPCC, 2018; Stacey, 2022), המלמדת ומצביעה כי כדי למנוע קטסטרופה אקלימית על כל מדינות העולם לפעול מיידית כדי להביא לשינוי מוחלט של מגזרי האנרגיה, התחבורה, התעשייה החקלאות באופן שיבטיח הפחתה מסיבית של פליטות גזי חממה (IPCC, 2018).

מכל מקום, לנוכח התפתחותו הבלתי צפויה של משבר האקלים, והצורך להתאים גם את שדות המשפט ומנגנוני לסיכונים ולמצבים המשתנים, דומה כי אין שדה או תחום משפט אחד שבכוחו להציע מפת דרכים אבסולוטית אחת ויחידה שאין בלטה,⁵¹ וכי עלינו להתאים את המשפט למשבר המתפתח בתנאים ובמצבים משתנים: חקיקה, פסיקה וחקיקה שיפוטית כאחד.

49 מחקרים מסוימים מצביעים בהקשר זה של מכנה משותף בין דיני אסונות לדיני אקלים על לקחים אפשריים מההתמודדות עם מגפת הקורונה באמצעי מדיניות ומשפט. ראו, למשל, Manzanedo & Manning, 2020. 50 טענה נוספת היא שחוק האקלים הישראלי לא מתייחס לתשתית הנורמטיבית של עצמו (כלומר, מתייחס למשפט חוקתי, לדיני נזיקין או למשטר של מצב חירום), ולא מפנה לדיני אסונות (שרון, 2024, עמ' 575). בהקשר של משפט משווה, ניתן לציין כי באיטליה הוסדרה בחוק "המועצה לניהול סיכונים אסונות", והרכבה מזכיר את הרכב המועצה לפי חוק האקלים בישראל. סמכויותיה של המועצה האיטלקית הן להביא להטמעה של שיקולי הפחתת סיכונים בכל הרמות של קבלת ההחלטות הממשלתיות, הציבוריות והפרטיות. ראו בהקשר זה את הצעתם של שניס וצין (2024) בנוגע לצורך לתכנן, לשקול ולבצע מהלכים משפטיים שונים – מדיני הנזיקין כמובן ועד למשפט החוקתי – כדי להתמודד ביתר־שאת עם סיכונים המשבר ועם אתגרי האפחות (mitigation) וההתאמה (adaptation) הכרוכים בו. אומנם, וכפי שמצוין במאמרם, בארגז הכלים המשפטי, דיני הנזיקין הם כלי בעל פוטנציאל משמעותי לתרום למאבק בשינויי האקלים; אך ייתכן שלא יהיה די לא בדיני הנזיקין, וגם לא באסדרה של מצב חירום (כפי שנשמע לאחרונה יותר ויותר), ויתכן שאף לא יהיה די במשטר המשפטי המרכזי (כפי שמסתמן) של דיני אסונות.

לסיכום, האם משבר האקלים עונה למעשה למשוואה ששורטטה במתווה שנקבע על-ידי בג"ץ לפני למעלה מעשרים שנים? כיוון שבמקרה שהובא לפני בג"ץ בעתירה ההיא, שהתמקדה בשינויים שהוכנסו במשטר התכנון והבנייה, לא הוכח כאמור שהפגיעה בסביבה יוצרת בהכרח סכנה מוחשית לחיי אדם או לבריאותם, ומשכך לא נגרמה פגיעה בזכות חוקתית וגם לא נגרמה פגיעה בכבוד האנושי המינימלי, דינה היה להידחות. אלא שעתה, וכפי שנייר זה תיאר, המצב האקלימי השתנה באופן מוחשי ובלתי ניתן לערעור בעניין ההתחממות הגלובלית בכלל, וההתחממות שנרשמת בישראל ואגן הים התיכון בפרט. במקרים המתוארים, וכן ברבים אחרים, גרמו תופעות הכרוכות במשבר האקלים לאובדן ממשי ומיידי בנפש. חיי רבים אחרים – ובכלל זה בישראל, החשופה גם היא כמובן להשלכותיו של משבר האקלים – מוטלים על הכף, וזאת לאור העובדה ששכיחותן של תופעות אלה צפויה להתגבר. נוסף על כך, וכפי שהעתירה הנוכחית בעניין חוק האקלים טוענת, צפויה פגיעה ישירה ועקיפה בבריאות הציבור. לא בכדי מגדיר ארגון הבריאות העולמי בעצמו את משבר האקלים כ"איום הבריאותי החמור ביותר הנציב בפני האנושות" (World Health Organization, 2023).⁵²

⁵² לעיון נוסף בהשלכות חזויות של משבר האקלים על בריאות תושבי כדור הארץ, ראו את התחזית המפורטת בפרויקט המחקרי The Lancet Countdown on Health and Climate Change (Romanello et al, 2021). בפרויקט זה נבחנות ההשלכות הצפויות על-ידי ועדה של עשרות נציגים מאוניברסיטאות מובילות ומסוכנויות של האו"ם. אחד הדו"חות במסגרת הפרויקט (שכותרתו The Lancet Countdown on Health and Climate Change: Code for a Healthy Future) מבוסס על 44 מדדים שונים שבוחנים את הקשר בין היבטים שונים של המשבר ובין השלכותיו על בריאות הציבור; במסגרתו נרשמו ממצאים ביחס להשפעותיהם של גלי חום, אירועי מזג אוויר קיצוני (שריפות, הצפות, סופות, שיטפונות ובצורות) ועליית מפלס מי הים (ללא שינוי במגמות שינויי האקלים, מי הים צפויים לעלות עד שני מטרים תוך כ־80 שנים). השפעותיהם של אירועים אלה על החיים והבריאות ניכרות, למשל, בזיהום מקורות מים ולהתפתחות נגיפים, שריפות גורמות להחמרה של מחלות נשימה ואילו בצורות גורמות להתמעטות מי שתייה ולפגיעה ביבול החקלאי ולתת־תזונה. דו"ח זה מצביע על מגמות מדאיגות ומתגברות, ובין היתר טען כי בשנת 2020 כ־19% משטח היבשה בכדור הארץ הושפע מבצורת קיצונית; כן נמצא כי השינוי בתנאים האקלימיים העלה באחוזים ניכרים את הסיכוי להתפתחות קדחת הדנגי והמלריה. עליית מי הים עלולה להוביל להגירה כפויה (והכרחית) של תושבי ישובים הסמוכים לקו החוף ולהשפעות גאופוליטיות בלתי צפויות. במאמר מוסגר יצוין כי החשיפה להשלכות אלה אינה אחידה וגורפת, וכי ישנן קבוצות (ובהן, נשים, ילדים וזקנים) שהפגיעות שלהן לנוכח המשבר האקולוגי בכלל ומשבר האקלים בפרט, ניכרת יותר (ברמן וקריגל, 2020).

"חיי רבים אחרים –
ובכלל זה בישראל,
החשופה גם היא
כמובן להשלכותיו של
משבר האקלים –
מוטלים על הכף, וזאת
לאור העובדה
ששכיחותן של תופעות
אלה צפויה להתגבר.
נוסף על כך, וכפי
שהעתירה הנוכחית
בעניין חוק האקלים
טוענת, צפויה פגיעה
ישירה ועקיפה
בבריאות הציבור."

רשימת מקורות

- בן-פורת, ד' (פברואר 2004). [הזכות החוקתית לאיכות סביבה ראויה – סקירה משווה](#). הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- ברמן, ט' וקריגל, ק' (2020). [שינוי אקלים ובריאות הציבור: סקירת ספרות, מיפוי מדדי בריאות והמלצות לפעולה לקראת תוכנית העבודה של משרד הבריאות](#). המשרד להגנת הסביבה והאגודה הקהילתית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה.
- גבזון, א' ולוסטיג, ד' (2024). ["המפנה החוקתי בליטיגייט משבר האקלים: במלאת שני עשורים לפסק-דין בעניין אדם טבע ודין נ' ראש הממשלה \(2004\)"](#). עיוני משפט, מו', 418–349.
- המשרד להגנת הסביבה (ספטמבר 2021). [מרשם פליטות לסביבה: דו"ח שנתי – מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לפי סעיף 13 לחוק הגנת הסביבה \(פליטות והעברות לסביבה – חובת דיווח ומרשם, תשע"ב–2012\)](#).
- המשרד להגנת הסביבה (ספטמבר 2023). [מרשם פליטות לסביבה: דו"ח שנתי – מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לפי סעיף 13 לחוק הגנת הסביבה \(פליטות והעברות לסביבה – חובת דיווח ומרשם, תשע"ב–2012\)](#).
- טרואן, י' (2021). [השפעתם של שינויי האקלים על הביטחון הלאומי: היערכות מערכות הביטחון בישראל ובמדינות נבחרות](#). הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- טרואן, י' (דצמבר 2023). [שינוי האקלים העולמי: אתגרים, השלכות ומדיניות בעולם ובישראל – סקירה](#). הכנסת, מרכז המחקר והמידע.
- יוסף, י' ואח' (נובמבר 2019). [שינוי האקלים בישראל: מגמות עבר ומגמות חזויות במשטר הטמפרטורה והמשקעים](#). דו"ח מחקר מס' 4000-0804-2019-0000075. מדינת ישראל, משרד התחבורה והשירותים המטאורולוגי.
- ימין, ד' ושמואלי, א' (2022). [תמותה עודפת בישראל בשל גלי חום – מחקר ראשוני עבור המדענית הראשית של המשרד להגנת הסביבה](#).
- מבקר המדינה (מרץ 2024). [דוח ביקורת מיוחד: פעולות ממשלת ישראל והיערכותה למשבר האקלים – ביקורת מעקב מורחבת](#).
- מונדלך, ג' (2000). זכויות חברתיות כלכליות בשיח החוקתי החדש: מזכויות חברתיות לממד חברתי של זכויות האדם. בתוך ברק, א' וברנזון, ח' (עורכים). [ספר ברנזון](#), כרך שני: בני סברה, 183–280.
- רבין, י' ושני, י' (עורכים) (2004). [זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל](#).
- שנור, ב' וצין, ע' (2024). [עכשיו או לעולם לא – תביעת אקלים נדיקת בישראל](#). פורום עיוני משפט, מו', 1–33.
- שרון, א' (2024). ["מצב חירום אקלימי"](#). עיוני משפט, מו', 590–529.
- Amirante, D. & Bagni, S. (Eds.) (2022). [Environmental Constitutionalism in the Anthropocene: Values, Principles and Actions](#). Routledge.
- Andersen, I. (July 2020). [The Triple Planetary Crisis: Forging a New Relationship Between People and the Earth](#). United Nations Environmental Program (Subcommittee Meeting of the Committee of Permanent Representatives).
- AR6 Synthesis Report (2023). [Climate Change 2023](#).
- Armstrong, C. (2024). [The Biodiversity Crisis and Global Justice: A Research Agenda](#). *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 2024, 1–20.
- Bookman, S. (2024). Demystifying Environmental Constitutionalism. *Environmental Law* 54(1), 1–77.
- CESCR General Comment No. 14 (Aug. 11, 2000). [The Right to the Highest Attainable Standard of Health \(Art. 12\)](#). Adopted at the Twenty-second Session of the Committee on Economic Social and Cultural Rights.
- Crutzen, P.J. (2002). [Geology of Mankind](#). *Nature* 415, 23.
- IPCC (2021). [Summary for Policymakers](#). In Masson-Delmotte, V. et al., (Eds.), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC, 2018. [Summary for Policymakers](#). In Masson-Delmotte, V. (Eds.), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to*

- the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty* (pp. 3–24). Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA.
- Lindsay, B. (2010). [Climate of Exception: What Might a “Climate Emergency” Mean in Law?](#). *Federal Law Review* 38, 255–281.
- Manzanedo, R.D. & Manning, P. (2020). [Covid-19: Lessons for the Climate Change Emergency](#). *Science of the Total Environment*, 742: 140563.
- McKay, D.I. et al. (2022). [Exceeding 1.5°C Global Warming Could Trigger Multiple Climate Tipping Points](#). *Science* 377(6611), 1–10.
- OECD (2023). [OECD Environmental Performance Reviews: Israel 2023](#). OECD Environmental Performance Reviews, OECD.
- Ottinger, R.L. (1970). [Legislation and the Environment: Individual Rights and Government Accountability](#). *Cornell Law Review* 55, 666–673.
- Otto, F.E.L. et al. (Mar. 17, 2023). [Climate Change Increased Extreme Monsoon Rainfall, Flooding Highly Vulnerable Communities in Pakistan](#). *Environ. Res.: Climate* 2, 025001.
- Proelss, A. (2019). "Environmental Constitution Law" in Germany Legal Nature, Scope and Content of the Principle of Environmental Protection. In Sohnle, J. (Ed.), *Environmental Constitutionalism: What Impact on Legal Systems?* (pp. 94–96). Peter Lang Group AG.
- Purdy, J. (2015). *After Nature: A Politics for the Anthropocene*. Harvard University Press.
- Romanello, M. et al. (2021). [The 2021 Report of the Lancet Countdown on Health and Climate: Code Red for a Healthy Future](#). *The Lancet* 398, 1625–1633.
- Russo, R.O. (2023). [Environmental Rights are a Human Right to a Healthy Environment: A Brief Review](#). *International Journal of Life Science and Agriculture Research* 2(12), 476–479.
- Schumacher, D.L. et al. (Oct. 5, 2022). [High Temperatures Exacerbated by Climate Change Made 2022 Northern Hemisphere Soil Moisture Droughts More Likely](#). *World Weather Attribution*.
- Stacey, J. (2022). [The Public Law Paradoxes of Climate Emergency Declarations](#). *Transnational Environmental Law* 11, 291–323.
- U.N. Environmental Program (2022). [Emissions Gap Report 2022: The Closing Window – Climate Crisis Calls for Rapid Transformation of Societies](#).
- Waha, K. et al. (2017). [Climate Change Impacts in the Middle East and Northern Africa \(MENA\) Region and their Implications for Vulnerable Population Groups](#). *Regional Environmental Change* 17, 1623–1638.
- Wedler, M., Pinto, J.G. & Hochman, A. (2023). [More Frequent, Persistent, and Deadly Heat Waves in the 21st Century over the Eastern Mediterranean](#). *Science of the Total Environment* 870[161883], 1–13.
- World Health Organization (Oct. 12, 2023). [Climate Change](#).

The Rubinstein Center for Constitutional Challenges is the first of its kind globally, dedicated to addressing the most pressing constitutional challenges facing Israel and the Western world, and proposing ways to confront them. The center was founded thanks to the contribution of Prof. Amnon Rubinstein z"l, Israel Prize laureate in legal research and former Minister of Education.

No portion of this document may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this document without the express written permission of the Rubinstein Center for Constitutional Challenges is strictly forbidden.

Editing and design: Adv. Shachar Friedman

**All rights reserved to the Rubinstein Center for Constitutional Challenges,
Reichman University**

Rubinstein Center for Constitutional Challenges

8 University Street, Herzliya | Tel: +972-9-9527272

Website : <https://www.runi.ac.il/research-institutes/law/rccc>

**The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the
Rubinstein Center for Constitutional Challenges**

How to Prevent the Next State Commission of Inquiry: Israeli Law Is Not Prepared for the Climate Crisis

Omer Aloni

This policy paper argues that Israeli law is not prepared to confront the accelerating climate crisis. While many constitutional systems worldwide incorporate environmental provisions that enable public authorities to address mounting environmental challenges, Israel's constitutional framework remains contested and, in any event, ill-equipped for this task. The paper first outlines the tangible and expanding impact of the climate crisis on Israel's environment, economy, agriculture, and public systems. It then identifies structural deficiencies in existing legislation and case law, examines possible reasons for the legal system's limited responsiveness compared to other policy domains, and proposes practical legal and policy reforms aimed at adapting Israeli law to the urgent realities of the climate crisis.



Policy Paper no. 4 – February 2026
