

אי שם במים הגבוהים

האם רשאית מדינת חוף להפעיל את סמכויותיה לחיפוש ומעצר בקשר לאירועים המתרחשים מחוץ לטריטוריה הימית- טווח 12 המייל? האם אזור ה- high Seas הוא אכן ה"מערב הפרוע"? ומה ניתן לעשות כנגד אלו המתיימרים לפגוע בפעילות חיפוש והפקה של משאבי הים?

טדי הדיג הניו זילנדי, הנו סקיפר בהכשרתו ובעליה של סירת דיג נושאת דגל ניו זילנדי. טדי הוא גם פעיל סביבתי אשר בשיתוף עם "גרין פיס" מתנגד לפעילות חיפוש והפקת גז ונפט המתבצעת באזור הימי שממזרח לניו זילנד, אשר פוגעת באזור הדיג של טדי ואחרים. חברה הברזילאית בשם "Petrobas" קיבלה זיכיון לתקופה בת 5 שנים ממשלת ניו זילנד לבצע פעולות הפקדת נפט וגז מהאזור הימי בו נוהג טדי לדוג. באפריל 2011 שילחה Petrobas את אניית המחקר Orient Explorer כשהיא מצוידת בכבל פלדה באורך של כ- 6 מייל אליו מחוברים סונאר וסנסורים- על מנת לבצע מחקר של פני הקרקע שמתחת למים באזור הדיג של מר טדי וחבריו¹. במצב דברים זה דומה כי ההתנגשות (תרתית משמע) הייתה בלתי נמנעת. ואכן ביום 23.4.2011 השיט מר טדי את סירתו באופן מכוון ומסוכן אל מול חרטום אניית המחקר, וסירב לשנות את מסלול סירתו גם לאחר התראות מצד משטרת ניו זילנד. זו מצדה עלתה על סיפון סירתו של טדי, ולאחר שהתנגד למעצרו, עצרה אותו. אירוע זה התרחש באזור שהוא מחוץ לטווח 12 המייל הימים מחופיה של ניו זילנד (כלומר אזור הנחשב ל- High Seas) (ראה בהמשך להלן) ואשר שהוכרז על ידי משטרת ניו זילנד כ"אזור סגור".

מר טדי הואשם בכך שהשיט את סירתו באופן שייצר סיכון בלתי הכרחי ל- Orient Explorer ובכך הפר את הוראות סעיף 65 (1) (a) לחוק התובלה/התעבורה הימית הניו זילנדי (Maritime Transport Act 1994) (להלן: ה- "MTA"). עוד בכתב האישום, הואשם מר טדי בכך שבהתנגדותו למעצר הפר את סעיף 23 (A) לחוק ניו זילנדי נוסף ה- Summary Offences Act 1981 (ה- "SOA"). הערכאה הראשונה, בית המשפט המחוזי הניו זילנדי קבע כי ככלל, על פי החוק הפלילי הניו זילנדי, כל מעשה או מחדל שהתרחש מחוץ לטריטוריה הימית הניו זילנדית אינו מהווה עבירה אלא אם נקבע כך במפורש במעשה חקיקה ספציפי. החקיקה הקיימת הנוגעת למעשי פשע המבוצעים מחוץ לטריטוריה הניו זילנדית אינה נוגעת ואינה חלה על עבירות על פי ה- MTA, וסעיף 65 (1) (a) הני"ל לחוק זה, אינו מהווה חקיקה ספציפית המרחיבה סמכות. נהפוך הוא, הסעיף ממוקם בפרק 6 ל- MTA שכותרתו סמכויות וחובות של "המנהל הימי הניו זילנדי" בקשר עם "פעילות ימית" (maritime activity), ובפועל עוסק באיסורים ומגבלות על נתבים ופעולות ניתוב- פעולות שמטיב המבוצעות בתחום הטריטוריאלי הימי של 12 מייל מקו החוף. אותם הדברים נקבעו גם ביחס ל- SOA. נקבע, על ידי בית המשפט המחוזי, כי ככלל משטרת ניו זילנד "להיכנס לחצרים" ("premises") על פי החוק הפלילי הניו זילנדי מקום בו יש חשד לביצוע עבירה נוגעת לאירועים המתרחשים ביבשה ולא לכלי שיט, וכי אין במי מהוראות ה- SOA, כל הוראה הקובעת כי חוק זה חל אקס טריטוריאלי. באשר לטענה מצד הרשויות, ולפיה פסיקה שכזו תיצור קשיים בהתמודדות עם כלי שיט המבצעים פעולות מחאה והפרעה מחוץ לטווח 12 המייל הימי, קבע בית המשפט המחוזי כי הוא בטוח שישנן סמכויות ופעולות אחרות שהרשויות יכולות לנקוט בהן, אולם ה- MTA, וה- SOA, אינם חלים על פעולות המבוצעות מחוץ לטווח הטריטוריאלי של 12 מייל ימי.

הכרעת בית המשפט המחוזי התהפכה על ידי הערכאה הגבוהה יותר- ה- High Court הניו זילנדי. זה קבע כי סעיף 65 (1) (a) הני"ל חל על האירוע הנדון, לאו דווקא מכוח הדין הפנימי הניו זילנדי אלא מתוך ההתחייבות הניו זילנדית על פי "חוק המשפט הימי" הוא ה- UNCLOS (the United Nation Convention on the Law of the Sea). אמנה בינלאומית זו שגובשה בשנת 1994 (ואשר מאגדת מספר אמנות שגובשו בנושא הגבולות הימיים החל משנות -50 ואילך) מסדירה את זכויותיהן וחובותיהן של מדינות החוף בקשר עם משאבי הים וזכויות השיט והמעבר המצויים ברצועות הימיות בטווחים ובמרחקים השונים קו החוף של כל מדינה. כך למשל האמנה מגדירה את רצועת 12 המיילים הימים כחלק טריטוריאלי השייך לשטחה של מדינת החוף- אולם אף הוא כפוף לזכות המעבר התמים של כלי שיט זרים². הרצועה הבאה- 12 המיילים הימיים (ועד 24 מיילים מקו החוף) מכונה "אזור ההמשך" ובו נתונה למדינת החוף לאכוף את סמכויותיה בנושאים כגון מכס, מיסוי, איכות סביבה, תברואה, ואילו האזור הנמתח לפחות עד 200 מייל ימי מקו החוף נחשב כ- "אזור הכלכלי המיוחד" ובו נתונה למדינת החוף לפתח

¹ הגז הטבעי נוטה להצטבר ב"כיפות" גיאולוגיות בקרקע המצויה מתחת לפני הים. לכן, לצורך מיפוי אותן כיפות מופעל למעשה גל הדף תת ימי הפוגע בקרקע וחוזר אל פני המים ונקלט על ידי הסונאר והסנסורים. מדידת החוזר של ההדף מסייעת למפות את פני הקרקע הימית ולאתר אזורים פוטנציאליים לקידוחי חיפוש הגז והנפט.

² במקור, במאה ה-17, עמד הגבול הימי הטריטוריאלי על 3 מיילים ימיים- הוא טווח התותח דאז.

את משאבי הים ומחצביו. באם המבנה הגיאולוגי של המדף הימי נמתח מעבר לקו זה, יכולה מדינת החוף לטעון להרחבת זכויותיה במשאבי הים על פי מבנה המדף עד לטווח מרבי של 350 מייל מקו החוף. עוד קובעת האמנה מנגנונים וטריבונלים לבירור סכסוכים בין מדינותיים אודות קווי הגבול הימי ביניהן וחלוקת משאבים, וכן מטילה על המדינות החברות לאמנה חובות הקשורות לאיכות הסביבה, מאבק בעבדות ובפירטיות (סעי' 100 - "Duty to cooperate in the repression of piracy"), וגם לחלוקת משאבים המופקים מעבר לטווח 200 המייל הימי עם מדינות שאין להן מוצא לים (סעיף 82 ל-UNCLOS). על פי ה-convention on the High Seas משנת 1958 כל האזור הימי שהנו מחוץ לים הטריטוריאליים נחשב ל-High Seas. בהמשך במסגרת ה-UNCLOS לא ניתנה הגדרה אחרת ל-High Seas, אלא שבסעיף 86 נקבע, במסגרת הפרק שכותרתו - "HIGH SEAS", כי ההוראות המפורטות להלן לגבי אזור זה, יחולו על האזורים הימיים שאינם כלולים במים הטריטוריאליים או המים הכלכליים - בכפוף לזכויות המעבר במים הכלכליים כפי שהוגדרו קודם לכן בסעיף 58 ל-UNCLOS. בכל מקרה, האזור הימי שהנו ה-High Seas נחשב כאזור השייך לכלל, ונתון בו חופש השיט, התעופה, המחקר וכדומה.

בית המשפט הגבוה הניו זילנדי הפנה בהכרעתו לסעיפים 92, 94 ו-97, ל-UNCLOS, ולפיהם, כל כלי שיט הנושא דגל של מדינה מסוימת יהא כפוף לסמכויות השיפוט של מדינת הדגל ב-High Seas, וכל מדינה מחויבת להפעיל את סמכויותיה ושליטתה על כלי השיט הנושאים את דגלה ב-High Seas, ויתרה מכך, באירוע של התנגשות למשל המתרחשת ב-High Seas, סמכות השיפוט נתונה בראש ובראשונה למדינת הדגל של האנייה, ואין להתערב על ידי מעצרים וכדומה, בסמכות שיפוט זו. לכן, קבע בית המשפט הגבוה, כי הגם שעל פי הדין הניו זילנדי, אניות נושאות דגל ניו זילנדי אינם חלק מהטריטוריה הניו זילנדית, והגם שאין בהוראות ה-MTA, כל הוראה המלמדת על הקניית סמכות אקס (חוץ)-טריטוריאליה, הרי שישום חוק זה הנו הכרחי דווקא לנוכח מחויבותיה של ניו זילנד על פי ה-UNCLOS להפעיל את סמכויותיה ב-High Seas על כלי שיט הנושאים את דגלה.

עוד קבע בית המשפט הגבוה, בניגוד לדעתו של בית המשפט המחוזי, כי סמכויות משטרת ניו זילנד להיכנס ל"חצרים" (ובלשון החוק: to enter premises), על מנת לעצור מבצע עבירה, הוקנו למשטרת ניו זילנד במקרה זה, מכיוון שכלי שיט נכלל לצורך העניין במסגרת הביטוי "חצרים" (premises), ולכן התנגדות מר טדי לסמכויות המעצר שהופעלו עליו מהווה הפרה של סעיף 23 ל-SOA, אשר יש להחיל אותו באופן אקס-טריטוריאלי, כסמכות עזר הכרחית להפעלת סמכויות המעצר של המשטרה.

הפעם היה זה תורו של מר טדי לערער בערעור שהוגש בפני בית המשפט לערעורים הניו זילנדי. מר טדי שב וטען כי אין במי מהוראות החוקים בהם הואשם כל רמיזה לכך שהם חלים באופן אקס-טריטוריאלי, ואף טען כי מקום בו המחוקק הניו זילנדי רצה כי חוקים שיצאו תחת ידו יהיו בעלי תחולה אקס-טריטוריאליה הוא עשה כן במפורש וקבע את ההוראות המתאימות לכך, מה שלא קיים לטענת טדי, בענייננו.

אולם בית המשפט לערעורים לא השתכנע. בהתחשב באופי העבירות המתוארות בסעיף 65 ל-MTA, שהן ייחודיות לאופן תפעול כלי השיט (ובענייננו - סעיף 1 (a) הקובע כי "תפעול אנייה באופן המסכן שלא לצורך לאדם או רכוש אחר, ללא כל קשר אם פגיעה או נזק אכן נגרמו" מהווה עבירה), אין בנמצא כל הגבלה הוראות חוק זה המונעת מהן לחול באופן אקס-טריטוריאלי. מבחינה פרקטית, אין לצפות כי ההתנהגות המסוכנת בהשטת כלי שיט שהחוק מבקש למנוע, תתרחש אך ורק בגבול 12 מייל ימי מחופי ניו זילנד. העיקרון של טובת הציבור במניעת שיוט מסוכן, מחייב, כי הוא יחול מחוץ לטווח זה, במיוחד בהתחשב במבנה הגיאוגרפי של ניו זילנד והאיים אשר השייט אליהם מחייב יציאה אל מחוץ לגבול המים הטריטוריאליים. בית המשפט הוסיף והפנה ל"סעיף סל" ב-MTA, סעיף 413 הקובע כי: "לצורך הענקת סמכות שיפוט על פי חוק זה, העבירות על פי חוק זה תיחשבנה כמי שהתבצעו או במקום בהן הן בוצעו בפועל, או במקום המצא מבצע העבירה". כלומר די בכך שמר טדי נמצא בגבולות הטריטוריה הניו זילנדית, ניתן, על פי סעיף זה להקנות לרשויות האכיפה סמכות כלפיו וכלפי העבירה שביצעה, אפילו אם זו בוצעה לכאורה במקום אחר - אל מחוץ לגבולות המדינה. בית המשפט לערעורים אף הפנה בעניין זה לדברים דומים שנקבעו על ידי בית המשפט הקנדי עת הוא קבע כי הוא מוסמך לדון בעבירות שביצעו דייגים קנדים באוקיינוס האטלנטי מחוץ לתחום השיפוט של המדינה (R v Hopkins (1987) 67 Nfld & (PEIR 203).

בית המשפט לערעורים הוסיף וקבע אף הוא כי סעיף 65 הני"ל ל-MTA, תואם את ההתחייבות אותה נטלה על עצמה ניו זילנד למשל בסעיף 94 ל-UNCLOS, להבטיח בטיחות בשיט ולמנוע אירועי התנגשות ימיים, לכן על מנת לעמוד בהתחייבויות אלו, יש הכרח כי סעיף 65 יחול באופן אקס טריטוריאלי. בית המשפט

לערעורים קבע כי אמנם בהוראות ה-MTA על סעיפיו השונים והרבים, ישנה התייחסות ספציפית לנושאים שמטיבם חלים אל מחוץ לטריטוריה הימית- מה שאינו קיים ספציפית בסעיף 65 לחוק זה, אולם עדיין סעיף 65 ופרק 6 בו הוא ממוקם עוסקים בהסדרת פעילות ימית (maritime activity) ואין כל מקום לפרשנות כי זו תוגבל לתחומי הטריטוריה הימית בלבד.

בית המשפט לערעורים הוסיף ואישר כי באם בוצעה עבירה על פי ה-MTA- כפי שהיה במקרה זה, הייתה משטרת ניו זילנד מוסמכת לעלות על סירתו של טדי ולעצור אותו, ומכאן אסור היה לו להתנגד למעצר, גם אם זה התרחש אל מחוץ לטריטוריה הימית הניו זילנדית. ערעורו של טדי נדחה והתיק הועבר לבית המשפט המחוזי לשמיעת טיעוני ההגנה של טדי הדיג לנוכח האישומים שהוגשו נגדו.

דומה כי נושא זה רלוונטי למחוזותינו אנו: הן בהיבט הכלכלי- מסחרי- פעילות חיפושי והפקת הגז הימי המתבצעת אל מחוץ לטווח 12 מייל מחופי מדינת ישראל, והן להיבט הביטחוני- הסגר הימי שהוכרז על חופי עזה (על פי אמנת סן רמו) ופעילות חיל הים ורשויות הצבא לעצירת משטים המיועדים להפרתו.

באם בתי המשפט בניו זילנד מצאו ב- UNCLOS חובות בתחום בטיחות השיט המקנות להם סמכויות מעצר אקס טריטוריאליות- לגבי פעולות המבוצעות למשל במים הכלכליים, מדינת ישראל ובתי המשפט שלה יכלו למצוא באמנה זו בנוסף גם חובות ביטחוניות- מתחום החובה לדכא פעולות פיראטיות (כאשר זו- פיראטיות מוגדרת ככל מעשה אלימות ושיתוף פעולה עמו- כולל סיוע לוגיסטי במתקני יבשה, והיא אינה מוגבלת אך לאלימות כלכלית בלבד) וכן הזכות לבצע מרדף חם (Right of hot pursuit) הנתונה למדינת החוף כנגד כלי שיט כנגדו יש סיבה טובה להאמין כי הוא הפר את החוקים והתקנות של מדינת החוף (סעיף 111 ל-UNCLOS). כלומר סעיפי אמנה בינלאומית מקובלת, אשר יכול ויקנו לרשויות האכיפה והביטחון סמכויות נוספות, או מקורות נוספים להפעלת סמכות, כנגד גורמים עוינים (כלכלית וביטחונית) הפועלים אל מחוץ לתחום הטריטוריאלי הימי הישראלי.

דא עקא, שמדינת ישראל, בניגוד לניו זילנד, לא חתמה על אמנת חוק המשפט הימי ה-UNCLOS ולא אימצה אותה כחלק מחוקיה ולכאורה לא יכולה להיאחז בחובות מכוח אמנה זו על מנת להרחיב את סמכויותיה. מצד שני, בפועל, מכוח המשפט המנהגי וההסכמי מדינת ישראל יכולה לטעון לתחולת האמנה בהקשר זה. מה גם, שמדינת ישראל דאגה לעגן את גבולותיה הימיים הכלכליים על פי הוראות האמנה ובהסכם מדצמבר 2010 מול קפריסין- בהתאמה לאופן בו זו קבעה את גבולותיה הכלכליים עם לבנון ומצרים. יש לזכור גם את פסיקת בית המשפט לימאות בחיפה, בעניין סמכותו לשמש כבית משפט למלקוח ימי (Prize- Court) (ת"ח 13 – 08 – 26861 בעניין האנייה Estelle). שם הכריע כבוד השופט רון סוקול, בין היתר, כי יש לאמץ את הגישה פרשנית ולפיה קיומו של Prize Court תואם את הדין הבינלאומי המחייב קיומו של בית משפט ייחודי שכזה לדון בשאלות הנוגעות לאניות המפירות סגר ימי, וזכויותיהם של בעלי האנייה, בעלי המטען וצדדים שלישיים באניות אלה.

לא נותר אלא להמתין כיצד ואם יפעילו רשויות חיל הים ומשטרת ישראל את סמכויות האכיפה, מעצר וחיפוש כלפי כלי שיט המאיימים לפגוע בביטחון, במתקנים כלכליים ובמחקר הכלכלי אל מחוץ לטווח הטריטוריאלי הימי הישראלי. אין ספק כי פסיקה בית המשפט הניו זילנדי על הנמקותיה, יכולה להיות מקור לעזר רב בנושא זה.

Elvis Heremia Teddy V New Zealand Police; CA 614q2013; [2014] NZCA 422

יואב הריס, עו"ד
דורון, טיקוצקי, צדרבוים,
עורכי דין