

"ועלה הגבול" – קביעת תחום שטח השיפוט והסמכויות של השלטון, המשפט והמנהל הישראלי בירושלים וסביבותיה

אמיר דהאן, * בניהו כהן ** ודניאל שחר ***

"ועלה הגבול" היא בן-הינע, אל-כתף היבוס מנגב-היא, ירושלים"Y

מבוא.

א. תחום שטח השיפוט והסמכויות

- ההבחנה בין גבול בינלאומי לתחום המשפט הפנימי
- אופן קביעת תחום שטח השיפוט והסמכויות
- פרשנותם של חיקוקים המכילים נתונים מספריים וחלוקה חקוקה לאזורים גיאוגרפיים

ב. סוגיות בפרשנות מפה חקוקה

ג. עיון בעמדת המרכז למיפוי ישראל

- המרכז למיפוי ישראל
- עמדת המרכז למיפוי ישראל והביקורות עליה

ד. סיכום

נספח – מפת ארץ ישראל כפי שהוכרזה במנשר שלטון צבא-הגנה לישראל בירושלים (מנשר מס' 1).

מבוא

מטרתו של מאמר זה להציע נתיב וארגז כלים להתרת בעיה ייחודית המתעוררת בבתי המשפט בירושלים, היא בעיית קביעתו המדויקת של תחום שטח השיפוט והסמכויות של השלטון, המשפט והמנהל בירושלים וסביבותיה. בעיה זו התעוררה באופן מובהק לגבי תחומי העיר ירושלים (להלן: "המקרה הירושלמי"), אולם ניתן לסווגה כמקרה פרטי של תופעה רחבה יותר, המתעוררת כל אימת שהגורם השיפוטי נדרש להכריע בשאלה שהתשובה לה בחיקוק מנוסחת בשפה מתמטית, לרבות מפה, אשר גם היא השלכה מתמטית משטח מוחשי לעזר מופשט אך ברור וניתן להפעלה. בעוד שהפתרונות המוצעים במאמר זה "נתפרו" בשים

* סגן נשיא בבתי-משפט השלום בירושלים ואזור יהודה והשומרון. שופט בוועדות הערר למקרקעין באיו"ש. המאמר מוקדש לזכרו האהוב של חברי לנשק, הטוב ממני סמ"ר זיו זכריה בן בתי-שבע ויוסף לוי, איש הקומנדו הימי, אשר נטלו הים בעת מילוי תפקידו, אור ליום הרביעי לחודש השניים עשר, התש"נ.

** מתמחה בפרקליטות מחוז ירושלים ורס"ן במיל'.

*** מתמחה בבית המשפט העליון בירושלים.

אנו מודים לעו"ד נעמה רובינשטיין, בת הלשכה, על עזרתה המרובה.

Y יהושע טו 8.

לב לבעיה הקונקרטית של קביעת תחומי ירושלים לפי ההוראה החקוקה, הילוך המחשבה, העקרונות המנחים וההצדקות המשפטיות שהובילו אליהם יוכלו לשמש גם לפרשנות של מפות, נקודות ציון ונוסחאות מתמטיות חקוקות אחרות. על אף שההצדקות שיפורטו בדבר פרשנות נתונים חקוקים (בין שאלו מופיעים בצורה של מפה ובין בצורה אחרת) הן זהות, מיקודו של מאמר זה יהיה בגישה הפרשנית הנכונה לנומרות המגדירות תאי שטח, בין שתא השטח החקוק מוגדר באמצעות מפה ויזואלית ובין שבאמצעות מפה המורכבת מקואורדינטות חקוקות, תיאורים מילוליים או שניהם (להלן: "מפה חקוקה"). המכנה המשותף לסוגיות מסוג זה הוא שפרשנות ההוראות החקוקות כרוכה בהפעלת "תרגום" למינוח מתחומי המדעים המדויקים, כגון תחום המפאות (Cartography) במקרה הירושלמי.

בתחילת המאמר נציג את הרקע והמסגרת הנורמטיבית להבנת השאלה המשפטית שמעורר המקרה הירושלמי, לרבות ההבחנה בין גבול בינלאומי לבין תחום המשפט, השיפוט והמנהל (להלן: "תחום שטח השיפוט והסמכויות" או "תחום המשפט הפנימי") והנפקות של הבחנה זו, תופעת הנוסחאות והמפות החקוקות והגורם המוסמך לפרשן. לאחר מכן נעמיק במקרה הירושלמי (השימושי) וניישם את הגישה המוצעת על דברי החקיקה המסדירים את תחומי ירושלים וסביבותיה. ניסיון לפתור את סוגיית תחום שטח השיפוט והסמכויות במקרה הירושלמי מצמיח מספר שאלות נלוות נוספות: מיהו הגורם המוסמך להכריע בסכסוכים הנוגעים להיקפו הגיאוגרפי של תחום שטח השיפוט והסמכויות? מהן הגישות האפשרויות לפירוש מפה חקוקה, ובכלל זה נתונים מתמטיים המופיעים בחקוקה? מהי הגישה הראויה לפירוש נורמה כאמור, בהקשר של סכסוך משפטי אזרחי, פלילי או מינהלי? מהו כלל ההכרעה אשר יופעל במצב של אי-ודאות בלתי-פתירה בפירושו של חקוקה הנסמך על נתון מתמטי? במאמר זה נציע לשאלות אלו תשובות ודרכי פעולה אפשריות, הן בהיבט התיאורטי והן בהיבט האופרטיבי. המענה עליהן עשוי להתוות אמות מידה מעשיות לכלל בעלי המקצוע אשר יעסקו בנושא הקונקרטי של ייעוץ משפטי, התדיינות והכרעה בדבר מיקומם של מיקומים חקוקים בעתיד, ובכלל זה לכל גורם אשר יעסוק בפרשנות נוסחאות ומפות המופיעות בדברי חקיקה אחרים. כמו כן, הדיון במאמר זה יכול וצריך שישמש כנקודת מוצא לפתרון קבע בחקיקה. הפתרונות המוצעים כאן הינם פתרונות פרשניים, כלים העומדים לבתי המשפט, אשר נועדו "לכפות" על חוסרים בדברי חקיקה. בית המשפט, מטבעו כגוף העוסק בהכרעה בסכסוכים קונקרטיים, אינו מבצע אסדרה הוליסטית של התחום ואין ברשותו המשאבים העומדים לרשות האחרות לבצע עבודה זו. דרך המלך להסדיר סוגיות אלו היא באמצעות מעורבות אקטיבית של המחוקק בטיוב דברי החקיקה, תיקון הבעיות אשר עליהם נצביע, והתאמתם לעקרונות המתווים במאמר זה. לקראת סיום, נציג את חוות הדעת המקצועית של הרשות המנהלית הרלוונטית למקרה הירושלמי, המרכז למיפוי ישראל (להלן: "מפ"י"), נפרט את הרקע ההיסטורי להיווצרותה וסמכויותיה, נסביר מדוע לא ניתן לאמץ את המסקנות המפורטות בחוות הדעת לצורך קביעת תחום שטח השיפוט והסמכויות ונסכם את הטעמים העיקריים לאימוץ הפרשנות המוצעת במאמר.

א. תחום שטח השיפוט והסמכויות

1. ההבחנה בין גבול בינלאומי לתחום המשפט הפנימי

שטח השיפוט והסמכויות של מדינת ישראל מוגדר בחקיקה פנימית בטכניקות שונות. בבואנו לעסוק בתחום שטח השיפוט והסמכויות – הוא התחום בו חלים המשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל – עלינו להגדירו היטב. המשפט כולו חל מכוחו, אשר כולל בתוכו את כוחה הכופה של המדינה, לרבות הסמכות להעמיד לדין פלילי ולגזור דין. בטרם מתן הגדרה יש להסיר מן הדרך תקלה שבכוח, אשר יסודה בטעות נפוצה. המונח "תחום שטח השיפוט והסמכויות" של מדינת ישראל אינו חופף בהכרח למושג ה"גבול

הבינלאומי של מדינת ישראל; החלת הדין הפנימי אינה מקנה ריבונות בשטח שמחוץ לתחום ריבונות המדינה, ומנגד בדומה למקרה הישראלי, הדין הפנימי יכול שיחול (ולמעשה חל, לפחות כעניין שבפועל, עד היום) גם על שטח ארצישראלי שאיננו מצוי בריבונות מדינת ישראל מנקודת מבטו של המשפט הבינלאומי הפומבי, גם אם בעתיד שטח זה ייראה מכוח דיני המשפט הבינלאומי הפומבי כחלק ממדינה אחרת – תחום הריבונות הטריטוריאלי לחוד ותחום שטח השיפוט והסמכויות לחוד.¹ הנחת המחוקק הייתה כי בשטחים מוחזקים שטרם באו באותה שעה תחת ריבונות ישראל יש צורך בחקיקה מיוחדת שתחיל את סמכויות השלטון והמשפט על אותם שטחים.² לעומת זאת, הגבול הבינלאומי של מדינת ישראל נקבע ומשתנה על-פי כללי המשפט הבינלאומי הפומבי, בעיקר מכוחם של הסכמים בינלאומיים (דו-צדדיים) או מולטי-לטרליים (רב-צדדיים) המופרים היטב לכל ישראל, משפטן ואינו משפטן: הסכמי שביתת נשק, הסכמי שלום, הסכמי מעבר וסחר, הסכמים לניצול משאבי ים וכיו"ב.³ הסכמים אלה מלווים בסימונים פיסיים בשטח: אבני גבול, סימוני גבול מוסכמים, מצופי גבול וכיו"ב.⁴ קביעת מיקומו המדויק של הגבול הבינלאומי הינה שאלה המצויה בסמכותו הייחודית של שר החוץ, לאור היותה שאלה מדינית מובהקת, ותעודת שר חוץ בעניין זה תהווה ראייה חותכת בכל שאלה המתעוררת בנושא.⁵

2. אופן קביעת תחום שטח השיפוט והסמכויות

בשונה מגבולותיה הבינלאומיים של מדינת ישראל, אשר נקבעים בזירה הבינלאומית, הרי שמבחינה תורת-משפטית, החלת השיפוט והסמכויות האחרות של מדינה היא עניין לחקיקה הפנימית שלה.⁶ תחום שטח השיפוט והסמכויות הוא התחום המצוי תחת מרותה הפוליטית העליונה של שיטת המשפט, בין שתחולה כללית של המשפט המקומי על שטחה הריבוני של האומה, ובין שתחולה קונקרטית שהוגדרה בצו בתא שטח שאיננו תחת ריבונותה.⁷ פועל יוצא מההבחנה בין המשפט הפנימי לגבול הבינלאומי הוא תחולה ישירה של סעיף 57 לפקודת הראיות על החקיקה הפנימית בלבד.⁸ כפי שיוסבר להלן, דיני הראיות רואים את מיקומו של תחום שטח השיפוט והסמכויות של המדינה כשאלה של דין, שכן כאמור, תחום זה – בניגוד

¹ בנימין רובין "תחום תחולת המשפט, שטח המדינה ומה שביניהם" **משפטים** כה 215, 220, 226-231 ו-239 (התשנ"ה) (להלן: רובין).

² שם, בעמ' 229. באשר למעמדה של ירושלים המזרחית ולדעות נוספות בנושא ראו בג"ץ 283/69 **רוידי נ' בית-המשפט הצבאי נפת חברון**, פ"ד כד (2) 419 (1970); בג"ץ 256/01 **רבאח נ' בית-המשפט לעניינים מקומיים בירושלים**, פ"ד נו (2) 930, פס' 4 לפסק-הדין של השופט שטרסברג-כהן (2002) והאסמכתאות המאוזנות שם; יורם דינשטיין "ציון במשפט הבינלאומי תיפדה" **הפרקליט** כז 5, 6-7 (התשל"א-התשל"ב); יהודה בלום "ציון במשפט הבינלאומי נפדתה" **הפרקליט** כז 315, 318-319 (התשל"א-התשל"ב).

³ Malcolm N. Shaw *INTERNATIONAL LAW* (9th ed.) 420-422, 787-788 (2021); רובין סיבל "סוגיות משפטיות הכרוכות בשטחה וגבולותיה של מדינת ישראל" **משפט בינלאומי** (רובין סיבל ויעל רונן עורכים) 783, 789 (2016) (להלן: סיבל); בהקשר הישראלי ראו תמר מגידו "שטחה של מדינת ישראל וגבולותיה" 779, 780 **משפט בינלאומי** (רובין סיבל ויעל רונן עורכים) 783, 789 (2023).

⁴ International Federation of Surveyors, *International Boundary Making* 25 (Haim Sebro ed.) (2013) (להלן: FIG Commission); ראו גם סקירה של סימוני הגבול המובאים בדו"ח ה-OSCE האירופאי, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) *Applied Issues in International Land Boundary Delimitation/Demarcation Practices* (2011); יעל רונן "המדינה" שם 75, 92 (להלן: רונן).

⁵ בג"ץ 6654/22 **פורום קהלת נ' ראש הממשלה**, פס' 41 לפסק-הדין של המשנה לנשיאה פוגלמן (2022); בג"ץ 2717/96 **וופא נ' שר הביטחון** פ"ד נ (2) 848, פס' 8 לפסק-הדין של השופט זמיר (1996); רובין, לעיל ה"ש 1, בעמ' 223-225.

⁶ לעיל ה"ש 1.

⁷ להרחבה על דברי החקיקה הנוגעים לכך ראו רובין, לעיל ה"ש 1, בעמ' 216 ו-227-234.

⁸ סעיף 57 לפקודת הראיות [נוסח משולב], התשל"א-1971.

לגבולות המדינה – נקבעים בחיקוק, שלפי ס' 57 לפקודת הראיות הינו "מן המפורסמות שאינן צריכות ראייה".⁹ דהיינו, הסמכות לקביעת תחומי שטח השיפוט והסמכויות אקס־אנטה מסורה במפורש לידי ממשלת ישראל בצו, בעוד שההכרעה במחלוקת משפטית הנסובה על היקפם של תחומים אלו אקס־פוסט כפי שנקבעו על־ידיה מסורה לבית המשפט.¹⁰ כפי שהוסבר, בעוד שתחום זה נקבע מכוח הדין, גבולותיה הבינלאומיים של המדינה אינם נקבעים ואינם יכולים להיקבע בחקיקה פנימית בלבד, ותוקפן כפוף לנורמות הדין הבינלאומי.

בעניין קביעת התחום בו חלים סדרי השלטון והמשפט, יש לעמוד תחילה על ההבחנה החשובה בין שאלות עובדתיות, הצריכות ראייה לצורך הכרעה שיפוטית, לבין שאלות משפטיות, אשר אינן צריכות ראייה להכרעה שיפוטית, אולם צריכות אסמכתאות משפטיות לצורך קידום עמדה משפטית כזו או אחרת על עניין שבדין. בהקשר זה, ההבחנה בין ראייה לבין אסמכתה משפטית היא קריטית. במסגרתו של הליך משפטי, כל צד המעוניין לקדם פרשנות מסוימת להוראת דין נדרש להעלות בפני הגורם המוסמך לדון בעניינו, בין שמדובר בבית משפט ובין שבגורם שיפוטי או מעין־שיפוטי אחר, טענות משפטיות, המגובות באסמכתאות מסוגים שונים: קריאת החוק לפי מידות הפרשנות המקובלות, היצמדות להלכה פסוקה או חוות דעת מנהליות בנושא, הצבעה על דעות קיימות בספרות בנושא המחלוקת וכיוצא באלו. אולם כאשר בית המשפט מאמץ פרשנות מסוימת, הוא איננו קובע ממצא עובדתי על סמך ראיות, אלא קובע ממצא משפטי – בין שעשה זאת בעזרת האסמכתאות שאוזכרו במסגרת ההליך, ובין שעשה זאת בעזרת פרשנות הדין באופן עצמאי. טענותיהם של הצדדים לעניין זה הם כחומר משכנע בלבד, ככל שהן נשענות על אסמכתאות שאינן מחייבות את בית המשפט, ומקובל להבחין בין מקורות משפטיים המהווים אסמכתה מחייבת או כובלת (Binding Authority) לבין מקורות משפטיים המהווים אסמכתה משכנעת בלבד (Persuasive Authority).¹¹ ההבדל היחיד בין מקורות אלו הוא שבית המשפט איננו רשאי לסטות ממקורות משפטיים המהווים אסמכתה מחייבת (כגון לשון החוק או פסיקת הערכאה העליונה בשיטה). כאשר הצדדים בהליך משפטי מעלים פרשנויות סותרות שאינן מקובלות על השופט היושב בדין בדבר משמעותו של סעיף חוק, מובן כי מסמכותו להצביע על הפרשנות השלישית, הנכונה בעיניו, והוא איננו כבול רק לאותם העמדות הפרשניות שהועלו על־ידי הצדדים בהליך, וזאת בשונה מטענות ראייתיות, בהן במדינות המשפט המקובל ראיות מוגשות רק מטעם בעלי הדין. זוהי גם הדעה המקובלת וההלכה הפסוקה כיום בבית המשפט העליון,

⁹ שם. וזאת בשונה, לדוגמה, מהדרישה להוכחת גבולות המדינה בתעודת שר חוץ. ייתכן מצב לפיו גם גבולות המדינה נקבעו בדין הפנימי, לדוגמה כאשר הגבול נקבע באמנה אשר נחתמה והוטמעה בדין הפנימי, ראו לדוגמה ת"א (שלום ת"א) 30592/06 זלוציבר-לימור נ' ארקיע קווי תעופה ישראלים בע"מ, פס' 3(ה) לפסק הדין של השופטת שריר (נבו 5.11.2006). אולם, לאור נוסח סעיף 57ב, לפיו הדין הוא מן המפורסמות שאינן צריכות ראייה "אם אין הוראה אחרת משתמעת", ניתן לטעון כי סמכותה השיורית של הממשלה מכוח סעיף 32 לחוק־יסוד: הממשלה מהווה "הוראה" כאמור, וכך אולי גם לגבי הנוהג לפיו גבולות המדינה הם עניין שבהכרה מדינית הטעונה תעודת שר חוץ, אם כי לא מדובר בהוראת חוק. בכל מקרה, אין בכך כדי לשנות את העובדה כי תחום שטח השיפוט והסמכויות של מדינת ישראל קבוע כיום בחיקוק.

¹⁰ סעיף 1 לפקודת שטח השיפוט והסמכויות, התש"ח-1948; ס' 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948 (להלן: פקודת סדרי השלטון והמשפט); להבדל בין הפקודות ראו רובין, לעיל ה"ש 1, בעמ' 224-225. לדוגמה של נפקות קביעה זו ראו לדוגמה ת"פ (צבאי שומרון) 1381/10 התביעה הצבאית נ' אלחג'אג'לה (2010).

¹¹ להרחבה בנושא ראו לדוגמה G. Lamond, *Persuasive Authority in the Law* 27 HARV. REV. OF PHILOSOPHY 16 (2010).

בייחוד כאשר מדובר בשאלות הנוגעות לטיב הסמכות החוקית של הנושא הנדון.¹²

נבהיר את הדברים בעזרת דוגמה: ראובן מתקשר בחוזה עם שמעון בהסכם בלעדיות לצורך מכירת דירה. לאחר תקופה, ראובן מחליט למכור את הנכס לנפתלי, קונה אשר הכיר לו שמעון, אולם לאחר השלמת העסקה מסרב ראובן לשלם את דמי התיווך בטענה כי שמעון עיכב את השלמת העסקה במשך שישה חודשים, וכי הייתה היכרות קודמת בין הצדדים לעסקה. משכך מתגלעת מחלוקת בין השניים לגבי גובה דמי התיווך המוסכמים, וכן לגבי עצם זכאותו של שמעון לדמי תיווך. השאלה מה אמרו וכתבו הצדדים לגבי גובה דמי התיווך היא שאלה עובדתית, שניתן להוכיחה בראיות בלבד, וההכרעה השיפוטית – אף שעשויה להיות תולדה של תמונה ראייתית לא ברורה – נובעת מחומר הראיות בלבד. לאחר פרישת הראיות על סלע המחלוקת (מהן הפעולות שנעשו והדברים שנאמרו מטעם כל צד לקידום העסקה), את שאלת היותו של שמעון "הגורם היעיל" ניתן להכריע בעזרת אסמכתאות משפטיות בלבד, בעיקרן תקדימים משפטיים (בהנחה שהחוק איננו מספק תשובה חד־משמעית). הצדדים אינם רשאים להביא ראיות לאופן שבו בית המשפט צריך לפרש את החוק, והשאלה האם היכרות קודמת בין הצדדים ועיכוב של שישה חודשים בהשלמת העסקה עולים כדי נסיבות השוללות את היותו של המתווך "הגורם היעיל" היא שאלה משפטית שאין לה רף הוכחתי, מעצם היותה שאלה פוזיטיביסטית, והיא: מהו המובן שיש לתת לחוק הקיים בהקשרן של העובדות שהוכחו בהליך?)

לאחר ההבחנה שהובאה לעיל, נקל להבין מדוע תחום שטח השיפוט והסמכויות של מדינת ישראל איננו "עניין שבעובדה" אלא עניין שבחוק. מקורו של תחום זה בצו חקוק, ומשכך השאלה האם דבר פלוני נכנס בגדריהם אינה שאלה שבעובדה אלא שאלה שבדין. כידוע, הדין הישראלי הוא מן המפורסמות שאינן צריכות ראייה.¹³ כלל זה בדיני הראיות הישראליות נועד לתת ביטוי משפטי להבחנה באופן ההכרעה בין שאלות שבעובדה לבין אופן ההכרעה בשאלות שבדין.

הבחנה זו, בין שאלה שבדין לשאלה שבעובדה, איננה תמיד חד־חדה, כשם שההבחנה בין מושג משפטי למושג עובדתי היא נושא מורכב, אשר כבר זכה לדיון בספרות.¹⁴ כך לדוגמה, הדין הזר נקבע בפסיקת בית המשפט העליון כעניין שבעובדה, הטעון הוכחה באמצעות חוות דעת מומחה.¹⁵ מסקנה זו אף נובעת מפרשנותה של המילה "דין" על־פי ההגדרות הנקובות בחוק הפרשנות כדינים התקפים במדינת ישראל.¹⁶ דוגמה נוספת אשר על־פניה מציבה קושי היא מצב שבו ההכרעה בשאלה המוסדרת בדין לגבי מסד עובדתי קונקרטי מסורה בחקיקה לרשות מנהלית. במקרים אלו, בית המשפט לא יתערב בגוף ההחלטה מטעמים שאינם נוגעים לאמות המידה המשפטיות המסדירות את תקינות המעשה המנהלי. כך לדוגמה,

¹² רע"א 9138/20 פיסטול נ' שמעון, פס' 15 לפסק הדין של השופט סולברג (נבו 7.2.2021); רע"א 2401/21 ג'אעוני נ' נחלת שמעון בע"מ, פס' 12 לפסק הדין של השופטת ברק־ארוז (נבו 1.3.2022); ע"א 993/19 פלוני נ' משרד הביטחון, פס' 45 לפסק הדין של השופט סולברג (נבו 5.7.2022).
¹³ לעיל ה"ש 8.

¹⁴ Lech Morawski, *Law, Fact and Legal Language*, 18(5) LAW AND PHILOSOPHY 461 (1999).
¹⁵ ע"א 118/51 חברת ניר זילאנד לביטוח בע"מ ואח' נ' יובל, פס' 6 לפסק־הדין של השופט זילברג (1953); י' זוסמן סדרי הדין האזרחי (מהדורה שביעית) 137, 337; מנשה שאוה "טיבו של הדין הזר במשפט האנגלו-אמריקאי ובמשפט הישראלי" עיוני משפט ג 725, 729-730 (התשל"ד).
¹⁶ ס' 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981.

קביעת שיעור הנכות הרפואית של נכה צה"ל על-פי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 מסורה לוועדה רפואית, אשר הרכבה וסדרי עבודתה נקבעות בתקנות שהתקין שר הביטחון, ובית המשפט לא יכנס בנעליו של הגורם הרפואי הממונה לעניין אופן הפעלת שיקול הדעת המקצועי ומסקנותיו הרפואיות, אלא כאשר מדובר בערעור מטעמים משפטיים.¹⁷ אולם, כפי שניתן לראות באופן אינטואיטיבי מדוגמה זו (וכפי שמשקף מההבחנה אשר נעשית בלשון החוק בין עליות הערעור), ברור כי הסיבה לייחוד סמכות ההכרעה בעניין דרגת נכותו של נכה צה"ל לגורם המנהלי היא שמדובר בשאלה עובדתית ולא בשאלה משפטית, בהתאם לרציונל המבחין בין שאלות שבדין לשאלות שבעובדה, המותיר את ההכרעה בעניין שבעובדה לגורם המקצועי והמנוסה בתחום שבו היא מצויה.¹⁸

בכל הנוגע לתחום שטח השיפוט והסמכויות של מדינת ישראל, אין הנדון דומה לראייה. ראשית, יש להבחין בין התערבות במעשה מנהלי הנוגע לעניין קונקרטי לבין פרשנות הדין, שתחולתו כללית. בעוד שכדרך קבע בית המשפט לא יתערב בממצאיו הקונקרטיים של נכה צה"ל פלוני לגבי דרגת הנכות הרפואית שנקבעה לו, שכן סמכות זו מסורה בדין לגורם מינהלי קונקרטי (הוועדה הרפואית שהוקמה מכוח חוק הנכים), ההכרעה בדבר פרשנותה הנכונה של נורמה בת-פועל תחיקתי, המשנה את המצב המשפטי הנוהג ופונה לציבור בלתי-מסוים, מצויה בסמכותה הייחודית ובלב העשייה של הרשות השופטת.¹⁹ עמדה זו אף עולה בקנה אחד עם עמדתו העקרונית של בית המשפט העליון, לפיה ככל שעסקינן בפרשנות הדין, אף כאשר מדובר במטריה "מקצועית" ואף כאשר קיימת עמדה פרשנית של הגורם הרגולטורי המקצועי במטריה שבה הוא עוסק ואותה הוא מקדם לציבור ובכתי המשפט – התפקיד הפרשני הסופי נותר בידי בית המשפט; עליו לבחור מבין הפרשנויות המוצעות ואין הוא מחויב לאמץ את עמדתה הפרשנית של הרשות המנהלית.²⁰ דברים אלו נפסקו שם לגבי הנחיות מנהליות אשר נוסחו על-ידי הרשות עצמה, ומשכך הם נכונים מקל וחומר לגבי פרשנות צו סדרי השלטון והמשפט (אשר מכוחו הוחל המשפט הפנימי במקרה הירושלמי, כפי שיוסבר בהמשך), שנוסח בנקודת זמן בעבר הרחוק על-ידי הממשלה, אורגן ממשלתי נפרד ממפ"י – הרשות המנהלית המתיימרת לפרש צו זה. בנוסף, יש להבהיר כי אף אילו הייתה שאלת תחום שטח השיפוט והסמכויות שאלה שבעובדה, אין פירוש הדבר כי קמה חזקה חלוטה לפיה עמדת הרשות המנהלית המקצועית תתקבל בכל מחלוקת שהיא, וחזקה זו יכול שתיסתר ככל שמצא בית המשפט כי הצד שכנגד הביא ראיות משכנעות המצדיקות סטייה מכלל ההכרעה הרגיל, לפיו יש להעדיף את עמדת הרשות המנהלית המקצועית בשאלות שבתחום פעילותה.

¹⁷ ס' 10(א), 12(א) ו-34(א) לחוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב]; רע"א 7481/08 פלוני נ' קצין התגמולים – מחוז חיפה, פס"ח לפסק הדין של השופט רובינשטיין (נבו 24.9.2008); רע"א 4652/04 אואקנין נ' קצין התגמולים, פס"ח 4 לפסק הדין של השופטת פרוקצ'יה (נבו 15.6.2005) (להלן: עניין אואקנין).

¹⁸ עניין אואקנין, לעיל ה"ש 17.

¹⁹ להרחבה על מבחני הסיווג של נורמה מנהלית כתקנה בת-פועל תחיקתי ראו יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי (כרך א') 567-568 (2022).

²⁰ דנ"א 4960/18 זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ, פס"ח 62 לפסק הדין של המשנה לנשיאה מלצר והאסמכתאות המאזכרות שם (נבו 4.7.2021).

נמצא אפוא כי שאלות שבדין מוטלות על השופט, שמתפקידו לפרשו וליישמו על מסד עובדתי נתון. אין הוא עושה זאת חלף רשות מנהלית שהוסמכה לכך. הוא הוא הרשות שהוסמכה לכך. בעוד שרשויות מנהליות מוסמכות לבצע כל שהוטל עליהן במפורש בדין – כגון קביעת דרגות נכות, מתן רישיונות ייבוא או הארכת אשרות כניסה לישראל – אף רשות זולת בית המשפט לא הוסמכה לפרש את הדין.

3. פרשנותם של חיקוקים המכילים נתונים מספריים וחלוקה חקוקה לאזורים גיאוגרפיים

לאחר שהובהר כי תחום שטח השיפוט והסמכויות נקבע – בהיעדר אסדרה מטעם הכנסת והממשלה – בבתי המשפט המוסמכים לפרשו, עולה סוגייה נוספת הנדרשת הכרעה, היא השאלה כיצד אמור בית המשפט לפרש חיקוק הכולל מערכת מושגים "מקצועית", ומהן אמות המידה להכרעה במקרים בהם לא קיימת פרשנות מסתברת אחת לחיקוק שכזה. כך למשל, במקום שבו החיקוק מכיל נוסחה מתמטית מפורשת או מפה חקוקה. נדגים זאת באמצעות שתי דוגמאות, הראשונה מכילה נוסחה מתמטית מפורשת, והשנייה מפה חקוקה:

(א) נוסחת החישוב המופיעה בתקנות החומרים המסוכנים (סילוק פסולת רדיואקטיבית),

התשס"ב-2002, מורה לחשב את רמת האקטיביות של תערובת חשודה כמכילה פסולת רדיואקטיבית כיחס פשוט בין ריכוז החומרים הרדיואקטיביים בתערובת לבין ערך מספרי שנקבע בתקנות.²¹ רק אם יחס זה עולה על 1 או שווה ל-1, הרי שמדובר ב"פסולת רדיואקטיבית מוצקה" כהגדרת התקנות, שדרכי סילוקה יקרות ומיוחדות.²²

$$\sum_{i=1}^n \frac{Ci}{CLi} \leq 1 \quad \text{זוהי הנוסחה המדויקת כפי שהיא רשומה בתוספת לתקנות:}$$

כפי שניתן לראות, הנוסחה איננה ניתנת ל"פירוש". אמנם, על-מנת להכריע בשאלת דרך הסילוק החוקית עשוי בית המשפט לשמוע עדות מומחה בקשר לריכוז כל אחד מהחומרים בתערובת. אולם זוהי עדות שניתנת לצורך קביעת ממצאים עובדתיים בנסיבות המקרה הנקודתי – לא עדות שנועדה לקבוע את פרטי הנוסחה עצמה. שום מומחה לא יוכל להציע נוסחה אחרת אלא זו החקוקה, ושום מומחה אינו רשאי להמיר את פעולת החילוק בפעולת כפל או את פעולת הסכום בפעולת הפרש או את היחס הנדרש (1) ביחס אחר, שכן פעולה כזו תהיינה בגדר פרשנות הנוסחה החקוקה, שלא לומר חקיקה ממש על-ידי העד המומחה.

(ב) במדינת ישראל מוגדרת הזכאות לסיוע חקלאי מסוים בצו לעידוד השקעות הון בחקלאות (קביעת תחומי אזורי פיתוח א' ו-ב'), התשע"ד-2013. בתוספת לצו זה מצורפת מפה. הקביעה

²¹ סעיף 7(א) לתקנות החומרים המסוכנים (סילוק פסולת רדיואקטיבית), התשס"ב-2002.
²² שם, בסעיף 1.

אם נקודה מסוימת נמצאת בתוך או מחוץ לאזור צבוע במפה הינה קביעה המצויה בידיעה שיפוטית מן הסוג החזק – היא ידיעת הדין – שהוא מן המפורסמות שאינן צריכות ראייה. עד מומחה או רשות מנהלית, מוכשרים ככל שיהיו, הסבורים כי המפה הקבועה בתוספת שגויה או כי נפלה בה טעות, אינם מוסמכים (בהיעדר הוראה אחרת בחוק) לגרוע או להוסיף עליה, אלא רק להפנות את הטעות לתשומת ליבו של הגורם המוסמך בתקנות לשנותה.²³ דוגמה נוספת, המשלבת גם קואורדינטות (נקודות ציון) חקוקות, קיימת במפה והתיאורים הנלווים לה המופיעים בתוספת (שאינן למעט במשמעותה הכלכלית) לצו לעידוד השקעות הון (קביעת תחומי אזורי מיוחדים לעניין מפעלי תיירות), התשפ"א-2021. יצוין כי מלבד הדוגמאות שהובאו לעיל והמקרה הירושלמי שיוצג להלן, ניתן למצוא דוגמאות נוספות למפות חקוקות. כך לדוגמה, שימוש מוקדם יותר בקואורדינטות חקוקות (חלקן אינן מתוקפות) ובתיאורים מילוליים נלווים נעשה בימי המנדט הבריטי לצורך הגבלות על פעולות דיג ולצורך הגבלות על השיט במפרץ אילת.²⁴

לפני שניגש להכרעה בשאלה כיצד לגשת לדברי חקיקה מסוג זה, נרחיב מעט את הדיבר על הוראות מיפוי חקוקות, בפרט כאלו הנוגעות לתחומי שטח השיפוט והסמכויות, וההצדקות לפרשנות מצומצמת וזהירה שלהן. לאחר מכן נעסוק במקרים בהם הוראות אלו יושמו באופן שגוי בדין הישראלי והסיבות לכך. חלוקה חקוקה לאזורי תחולה גיאוגרפיים בכלל – ימיה כימי עם ישראל.²⁵ היא בוצעה בתהליכי חקיקה מתמשכים ובטכניקות שונות שלא כאן המקום לפרטן לעומק.²⁶ מטרת חקיקה זו היא החלת דין זה או אחר על תאי שטח שונים באופן ברור ומובן לבני אדם, לרבות בתי-משפט. מטרה זו נגזרת מהבנת המחוקק כי קביעת המיקום בדברי חקיקה אלה משמעותה לעיתים קרובות ברירת הדין והדיין בהחלת איסורים פליליים או חקיקה אזרחית ומנהלית שונה בכל תא שטח. יישומם של חוקים אלו כרוך בהפעלת כוח שלטוני, הגבלת חירויות הפרט וחזיונות היסוד של אזרחי ויושבי המדינה. כך גם מכתיבות לנו מושכלות יסוד של שלטון החוק וחוקיות המנהל, לפיהן הגבלות מנהליות ואיסורים פליליים חייבים להיעשות בחוק.²⁷

²³ לפי סעיף 24(ב) לחוק לעידוד השקעות הון בחקלאות, התשמ"א-1980, הגורמים המוסמכים בדוגמה זו הם שר האוצר ושר החקלאות ביחד, באישור ועדת הכספים של הכנסת.

²⁴ השוו בין הנוסח המעודכן (בסעיף 8 העושה שימוש בקואורדינטות מתוקפות ובקווים ישרים) לבין הנוסח הישן (בסעיף 9 העושה שימוש הן בקואורדינטות לא מתוקפות והן בתיאור מילולי של קו הנמתח בין שתיים מהנקודות) לתקנות הדיג, 1973; תוספת עשרים ואחת לתקנות הנמלים (בטיחות השיט), התשמ"ג-1982.

²⁵ יהושע טו ז"ט: "ז. ועלה הגבול דבירה, מעמק עכור, וצפונה פונה אל-הגלגל אשר-נוכח למעלה אדומים, אשר מנגב לנחל; ועבר הגבול אל-מי-עין שמש, והיו תוצאותיו אל-עין רוגל. ח. ועלה הגבול גיא בן-הינום, אל-כתף היבוס מנגב--היא, ירושלים; ועלה הגבול אל-ראש ההר, אשר על-פני גיא-הינום ימה, אשר בקצה עמק-רפאים, צפונה ט. ותאר הגבול מראש ההר, אל-מעין מי נפתוח, ויצא, אל-ערי הר-עפרון; ותאר הגבול בעלה, היא קרית יערים."

²⁶ החלת המשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל באמצעות מפה (המצויה בתוספת) נעשתה בחוק רמת הגולן, התשמ"ב-1981 ובחוק הגליל, התשמ"ח-1988. החלה כאמור באמצעות תיאור מילולי נעשתה בהודעה על חלוקת שטח המדינה למחוזות ולנפות ותיאורי גבולותיהם (משנת 1957), אשר בעקבותיה נקבע מערך הסמכויות המקומיות בבתי המשפט בישראל. דרך נוספת להחלת המשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל היא החלת באמצעות תיאור מילולי של פרטי שטח במשולב עם נקודות ציון, כפי שנעשה בצו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967.

²⁷ ראו לדוגמה רע"א 2858/21 מדינת ישראל קצין התגמולים נ' פלונית, פס' 21 לפסק-הדין של השופטת ברק ארזו (נבו 15.3.2022); ע"ב 6615/22 שיקלי נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25, פס' 11 לפסק-הדין של השופט ארזון (נבו 3.11.2022); יצחק זמיר הסמכות המינהלית (מהדורה ראשונה) 50-54 (התשנ"ו). על מעמדו הרם של עיקרון החוקיות במשפט הפלילי (אשר נקבע בסעיף 1 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 [להלן: חוק העונשין], ונגזר מהעיקרון לפיו "Nullum crimen sine lege") וחשיבות ההקפדה על ניסוח נהיר של איסורים פליליים ראו פלר יסודות דיני עונשין (כרך א) 15-18 (התשמ"ד).

אין בכוחן של הגבלות מכוח חוק להתוות נורמות התנהגות לציבור שאיננו מבין ואיננו יכול להבין את מהותן והשלכותיהן של החובות המוטלות עליו בחוק.²⁸ לכן – הן מבחינת עקרונות המשפט הפלילי והן מבחינת הגבלת ריכוז הכוח השלטוני וההגנה על זכויות היסוד וחירויות הפרט – התשובה על שאלת הימצאו של מיקום גאוגרפי מסוים בתוך תא שטח חקוק או מחוצה לו אמורה להיות תשובה פשוטה וברורה, שכל אדם יוכל להשיב עליה, ובמקרי גבול קשים – ישיב עליה בית המשפט. גם מטעם זה וכפי שכבר הוסבר, ודאי שאין למסור את ההכרעה הסופית בשאלה זו לתעודת עובד ציבור או לחוות דעת מומחה.

הדגשת הטעויות בדבר הזיהוי השגוי של הגורם המשפטי המוסמך להכרעה בדבר תוכנו של צו סדרי השלטון והמשפט והבלבול בין המונחים "גבול" ו-"תחום שטח השיפוט והסמכויות" איננה חשובה במישור התיאורטי בלבד, שכן טעויות אלו נעשו הן בהנחיות מנהליות שניתנו בעבר והן בפסיקת העבר. כך לדוגמה, בעניין **בדראן**, התיימר המוסד לביטוח לאומי, ללא הסמכה מפורשת לעשות כן, להכריע במסמך שיצא תחת ידיו, תוך היוועצות במשרד המשפטים, כי כל תושב שלפחות 50% מהשטח הבנוי של ביתו נמצא – על-פי בדיקת מודד ממשלתי או מי מטעמו – בתחום המוניציפלי של העיר ירושלים, יוכר כתושב ישראל לצרכי ביטוח לאומי, וזאת מבלי שהמודד הממשלתי היה מוסמך לפרש את החיקוק הרלוונטי – צו סדרי השלטון והמשפט.²⁹

עמדה זו אומצה בשנית, מבלי להתייחס לפגם המשפטי הנופל בה, במחלוקת דומה אשר התעוררה בעניין **בקרי 2016**, בו נקבע כי קביעת "הגבולות המוניציפליים" של ירושלים הינה שאלה עובדתית (כלומר, כזו שהתשובה לה מתוחמת לראיות שהגישו הצדדים בלבד) ולא שאלה של פרשנות הצו הקובע אותן.³⁰ סיווג השאלה כשאלה של "קביעת גבול", כאשר כזכור, נודעת למונה זה משמעות משפטית שונה בתכלית, מוסיפה על חוסר הבהירות בפסיקה בנושא זה ומדגימה את הצורך בפתרון משפטי סדור בו יוכלו להיעזר רשויות המנהל, בתי המשפט והציבור הרחב, לצורך מקרים עתידיים אשר יבואו בפניהם. הגישה השגויה שאומצה בשני עניינים אלו ביחס זכתה לביקורת נוקבת בעניין **בקרי 2020**, במסגרתו נשללה רטרואקטיבית תושבותו של המערער ומשפחתו עקב שינויים באופן המדידה של תחום שטח השיפוט והסמכויות, פעולה אשר השפיעה על זכויותיו הסוציאליות.³¹ בית המשפט ביקר את חוסר הוודאות שבפעולות מינהליות רטרואקטיביות, כגון "דיוקן" של קו תחום שטח השיפוט והסמכויות באופן החותר תחת הסתמכות המערערים, אשר נחשבו לתושבים עד מועד ההחלטה "לדייקן" את אותו קו ובכך לשלול מהם זכויות המוקנות לתושבי המדינה.³²

²⁸ יניב רוזנאי ונדיב מרדכי "על נגישותה של החקיקה" **משפט וממשל** יט 440-438 (2018); דנה פאר "זכות הציבור להבין: קריאה לרפורמה בכתיבה המשפטית בישראל – מ'משפטאית' לשפה משפטית פשוטה" **עיוני משפט** מה 57, 63-66 (2022).
²⁹ עב"ל (ארצי) 130-07 **בדראן נ' המוסד לביטוח לאומי**, פס' 4 (ב) לפסק-הדין של השופטת וירט-ליבנה (נבו) 3.3.2008 (להלן: עניין **בדראן**).

³⁰ ב"ל 3718-04-12 (אזורי י-ם) **בקרי נ' המוסד לביטוח לאומי**, פס' 59-61 לפסק-הדין של השופטת שדיאור (נבו) 31.7.2016 (להלן: עניין **בקרי 2016**).

³¹ עב"ל (ארצי) 14782-11-16 **בקרי נ' המוסד לביטוח לאומי** (נבו) 14.7.2020 (להלן: **בקרי 2020**).
³² שם, בפס' 46-50 לפסק-הדין של סגן הנשיאה איתח. לביקורת דומה בהקשר הקונקרטי של תחומי ירושלים ראו גם ו"ע (שלום ת"א) 556/04 **אלפתאח נ' משרד הבטחון**, פס' 29 לפסק-הדין (נבו) 16.7.2006.

ניתן לראות אפוא כי הפסיקה בנושא זה איננה אחידה, אך היא מתכנסת לכדי הכרה בבעייתיות של פעולות שינוי רטרואקטיבי – ובכלל זה שינוי שלא באמצעות חקוק פומבי – לתחום שטח השיפוט והסמכויות. בנוסף לאמור, לעיתים אין מנוס מהכרעה בסכסוכים משפטיים בדבר הימצאותה של נקודה בתוך או מחוץ לתחום שטח השיפוט והסמכויות, אף במקרים שבהם לא נעשתה כל פעולה לשינוי תחום שטח השיפוט והסמכויות, אלא פשוט מכיוון שעולה השאלה – האם נקודה פלונית מצויה בתוך התחום או מחוצה לו, ומהי הגישה להכרעה בשאלה כזו? גיבושה ויישומה של גישה זו, וכן תרגומה לשיטת עבודה מעשית, תיעשה להלן ובהרחבה, תוך הצגה ומענה על השאלות המשפטיות שעולות בתהליך ההמרה של הנתונים החקוקים הישנים לנתונים מודרניים שניתן לעבוד עימם, והצעת פתרונות אפשריים להן. טרם נעשה כן, נציג את המקרה הירושלמי ואת המסגרת הנורמטיבית האופפת אותו כמקרה בוחן עיקרי לפרשנות דבר חקיקה מסוג זה.

פעמיים בימי המדינה זכו ירושלים וסביבותיה להתייחסות מיוחדת בחקיקת תאי השטח. ההתייחסות הראשונה נעשתה בשנת 1948, עת הוקדשו לבירה ולסביבותיה מנשר מיוחד בלוויית מפה חקוקה.³³ המנשר ניתן על-ידי שר הביטחון דאז דוד בן-גוריון מכוח הסמכות שהייתה נתונה לו בדבר חקיקה הקרוי **פקודת שטח השיפוט והסמכויות, התש"ח-1948**. פקודה זו הסמיכה את שר הביטחון להגדיר במנשר את אזור החלוקה הגיאוגרפי המצוי בתחום שטח השיפוט והסמכויות של מדינת ישראל.³⁴ שר הביטחון בחר לעשות זאת באמצעות קו אדום אשר סומן על-גבי מפה בקנה"מ 1:50,000, הנראית כמפה צבאית מנדטורית בשפה האנגלית.³⁵ לאחר מלחמת ששת הימים, נקט המחוקק בטכניקה שונה, כאשר חוקק את **צו סדרי שלטון ומשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967**. צו זה הפעיל את הסמכות שניתנה לממשלה בפקודת סדרי השלטון והמשפט (סמכות הדומה במהותה לסמכות הנקובה בסעיף 1 לפקודת שטח השיפוט והסמכויות) וקבעה תא שטח חקוק בו יחולו המשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל, בנוסף לשטחים הקיימים. לפי חוות דעת שהוגשה מטעם המדינה ונכתבה על-ידי מנהל מרחב ירושלים לשעבר, הקו החקוק המופיע בצו, אשר נערך על-ידי חיילים ונכתב בשפה צבאית ולא נקבע על-ידי מודדים, שורטט על ארבע מפות בקנה מידה 1:20,000 בעט והוא דומה יותר לסקיצה אשר למפה מדויקת.³⁶ יצוין כי במקביל לצו זה, הורחב גם תחומה של עיריית ירושלים **באכרזה על הרחבת תחום עיריית ירושלים** מכוח סעיף 8 לפקודת העיריות.³⁷ מעניין בהקשר זה לציין גם את השריון החוקתי של סמכויות הנוגעות לתחום עיריית ירושלים המתואר בתוספת לאכרזה ברוב מיוחס, וכן למעמד חוקתי אשר הוענק לתחומה של ירושלים.³⁸ משכך ראוי להתייחס לכל פעולה אשר יש בו כדי שינוי תחום עיריית ירושלים בדקדקנות יתרה, וודאי שאין לאפשר

³³ שלטון צבאי-הגנה לישראל בירושלים (מנשר מס' 1), ע"ר התש"ח, 114.

³⁴ לעיל ה"ש 10.

³⁵ ראו נספח למאמר.

³⁶ חוות דעת בנושא קו תחום שיפוט של מדינת ישראל, עיריית ירושלים (חוות דעת של יהושע כרמלי, מנהל מחוז ירושלים לשעבר במפ"י 20.10.2022). חוות הדעת הוגשה במסגרת בצה"מ (שלום י-מ) 8272-02-23 **אלאערג' נ' הרשות לאכיפה במקרקעין**, פס' 14 לפסק-הדין של השופט גרינבאום-שמעון (ההליך להלן: עניין **אלאערג'**; חוות הדעת להלן: כרמלי).

³⁷ אכרזה על הרחבת תחום עיריית ירושלים, התשכ"ז-1967, ק"ת 2694, 2003; בג"ץ 5488/04 **מועצת מקומית אלראם נ' ממשלת ישראל**, פס' 2 לפסק-הדין של הנשיא (בדימ') ברק (נבו 13.12.2006).

³⁸ ס' 5-7 לחוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל.

תיקון של תחום המעוגן בנורמה חוקתית בפעולה מינהלית. בדומה למפות החקוקות שהובאו לעיל, הצו משלב קואורדינטות חקוקות עם תיאורים מילוליים, לצורך מתיחת קו תחום שטח השיפוט והסמכויות שעובר ביניהן. כזכור, תפעולו של צו זה בידי השופט כדבר חקיקה הינו עניינו המרכזי של מאמר זה. מפני חשיבות הדברים, נביא את הצו כלשונו:

"בתוקף סמכותה לפי סעיף 11ב לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, ובתוקף שאר סמכויותיה לפי כל דין אחר, מצווה הממשלה לאמור:

1. השטח של ארץ-ישראל המתואר בתוספת נקבע בזה כשטח שבו חלים המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה.

2. לצו זה ייקרא 'צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), תשכ"ז-1967'.

תוספת

מ-נ.צ. 1678613520 צפונה לאורך ואדי עיסא עד נ.צ. 1673613678 ומשם בקו ישר צפונית מזרחית עד למפגש עם הדרך ב-נ.צ. 1675413700 ומשם מזרחה לאורך הדרך עד ל-נ.צ. 1678813706 ומשם בקו ישר ל-נ.צ. 777.3 הנמצאת ב-נ.צ. 1685413710 ומשם בקו ישר עד למפגש עם ואדי אל-עקבה ב-נ.צ. 1690013694 ומשם דרומית מזרחית לאורך הערוץ הצפוני של ואדי אל-עקבה עד למפגש עם ואדי א-שרקי ב-נ.צ. 1699813604 משם צפונה לאורך ואדי א-שרקי עד ל-נ.צ. 1705013712 ומשם בקו ישר צפונה עד ל-נ.צ. 703.2 הנמצאת ב-נ.צ. 1705813848 ומשם בקו ישר ל-נ.צ. 793.5 הנמצאת ב-נ.צ. 1703613938 משם בקו ישר צפונה עד למפגש עם הדרך ב-נ.צ. 1704213974 משם בקו ישר למרכז הכיפה הנמצאת ב-נ.צ. 1702014062 משם בקו ישר עד למפגש עם הדרך ב-נ.צ. 1701214114 ומשם בקו ישר צפונית מערבית עד למפגש עם הדרך ב-נ.צ. 1697014136 משם צפונה לאורך הדרך עד להצטלבות הנמצאת ב-נ.צ. 1695414232 משם בקו ישר עד ל-נ.צ. 1697214294 משם מזרחה תוך עקיפת גבעה 826 מצפונה לאורך הדרך עד להצטלבות הנמצאת ב-נ.צ. 1703814336 ומשם בקו ישר מזרחה עד למפגש עם הכביש ב-נ.צ. 1710014332 ומשם דרומית מזרחית עד ל-נ.צ. 835 הנמצאת ב-נ.צ. 1712214288 ומשם בקו ישר עד ל-נ.צ. 1715214164 משם דרומה במקביל לכביש ומצד מזרח לו במרחק של 20 מ' עד ל-נ.צ. 1718813882 משם מזרחה עד נ.צ. 1721813878 משם בקו ישר לחירבת שעב א-צירה הנמצאת ב-נ.צ. 1730013916 משם מזרחה עד להצטלבות הגאות ב-נ.צ. 1736413914 משם דרומית מזרחית לאורך הערוץ עד למפגש עם ואדי אבו-לטיה ב-נ.צ. 1744413852 משם בקו ישר דרומה עד להצטלבות הדרכים ב-נ.צ. 1744213838 משם דרומית מערבית לאורך הדרך עד נ.צ. 1739413768 משם דרומה עד למפגש עם הדרך ב-נ.צ. 1738813752 משם דרומית מזרחית לאורך הדרך עד למפגש עם ואדי אם-דרג' ב-נ.צ. 1752413696 משם דרומית מערבית לאורך הוואדי עד ל-נ.צ. 1743013554 משם בקו ישר למפגש הדרכים ב-נ.צ. 1744213526 משם בקו ישר דרומה עד למפגש עם ואדי סלים ב-נ.צ. 1743813456 ומשם דרומית מזרחית לאורך ואדי סלים עד ל-נ.צ. 1746613424 משם בקו ישר דרומה עד ל-נ.צ. 1747013336 משם דרומית מזרחית לאורך הגיא עד ל-נ.צ. 1750013300 משם בקו ישר דרומית מערבית עד למפגש עם הדרך ב-נ.צ. 1746413252 משם מערבה לאורך הדרך עד להצטלבות הדרכים ב-נ.צ. 1744613248 משם בקו ישר דרומה עד להצטלבות הדרכים ב-נ.צ. 1744413194 משם בקו ישר עד למפגש עם הדרך ב-נ.צ. 1741013086 משם מערבה עד להצטלבות ב-נ.צ. 1739413086 משם דרומה לאורך הכביש עד להצטלבות ב-נ.צ. 1740213050 משם בקו ישר דרומה עד ל-נ.צ. 700.5 הנמצאת ב-נ.צ. 1740613002 משם בקו ישר דרומית מזרחית עד למפגש עם הדרך ב-נ.צ. 1747012936 משם דרומה לאורך הדרך עד ל-נ.צ. 1750412844 משם בקו ישר דרומית מערבית עד למפגש הדרכים ב-נ.צ. 1748212830 משם בקו ישר ל-נ.צ. 1747812826 משם בקו ישר דרומית מערבית עד למפגש עם נחל קדרון ב-נ.צ. 1745612776 משם בקו ישר דרומית מערבית עד למפגש עם הוואדי ב-נ.צ. 1739212736 משם דרומה לאורך ואדי א-לזו עד ל-נ.צ. 1739212666 משם בקו ישר עד למפגש עם ואדי אל-חץ ב-נ.צ. 1737612590 משם בקו ישר דרומית מערבית עד למפגש עם ואדי אל-פחת ב-

נ.צ. 1732012528 משם בקו ישר דרומה עד ל-נ.ג. 616 הנמצאת ב-נ.צ. 1731212442 משם בקו ישר ל-נ.ג. 604 הנמצאת ב-נ.צ. 1727612412 משם בקו ישר צפונית מערבית עד למפגש עם הדרך ב-נ.צ. 1720012448 משם צפונית מערבית לאורך הגיא עד ל-נ.צ. 1717412500 משם בקו ישר ל-נ.צ. 1713612516 משם בקו ישר דרומית מערבית עד ל-נ.צ. 1708412478 משם בקו ישר צפונית מערבית עד ל-נ.ג. 782.9 הנמצאת ב-נ.צ. 1695012566 משם בקו ישר עד למפגש הדרכים ב-נ.צ. 1679812544 משם בקו ישר עד למפגש הדרכים ב-נ.צ. 1671212534 משם בקו ישר צפונית מערבית עד ל-נ.צ. 1657212664 משם בקו ישר ל-נ.צ. 1646812678 משם בקו ישר ל-נ.צ. 1643812712".

ב. סוגיות בפרשנות מפה חקוקה

הנהיג-יכן, בית משפט הבא להחיל את צו סדרי השלטון והמשפט על מקרה נתון יתקל במספר תסבוכות אותן יצטרך להתיר, הן מן הבחינה העיונית והן מן הכלל אל הפרט על-פי המקרה המונח לפניו. ואלה השאלות (ותשובותינו להן):

1. **הצו אינו מלווה במפה חקוקה, אך מתייחס בבירור למפה שעמדה בפני המחוקק. האם יש מקום לשחזר מפה זו בדרך של ניסיון להתחקות אחר הנקודות שעמדו לעיניהם של עושי הצו לפי אותה מפה?**

כפי שהוסבר, לצו סדרי השלטון והמשפט לא צורפה מפה שעל בסיסה נכתבו נקודות הציון והתיאורים בתוספת. בהעדר מפה מצורפת, מתעורר לא פעם קושי לקבוע את תחום שטח השיפוט והסמכויות, וזאת על בסיס תיאור מילולי, פרטי נוף ונקודות ציון לא מתוקפות. על רקע זה, מתעוררת השאלה כיצד על בית המשפט לקבוע את תחום שטח השיפוט והסמכויות של ישראל?

התשובה לשאלה זו נגזרת ממעמדה הרם של לשון החוק במשפט הישראלי. אמנם, המפה המילולית החקוקה כמות שהיא מחויבת פרשנות מסוימת, בדיוק כפי שדברי חקיקה רבים מחויבים פרשנות מטבע לשונם. אולם אף אם נסבור כי טעה המחוקק בפרשו את המפה שלפניו, ואף אם התכוון בליבו לחקוק נקודה אחת וחוקק בעטו נקודה אחרת, אין בידינו הסמכות לפרש את החוק אלא על-פי "לשונו" המספרית והטופוגרפית המיוחדת, ומשכך כל פעולה פרשנית בו חייבת להיעשות בגבולות גזרת ה"לשון" שלו. יש שיטענו כי הגישה הנכונה היא זניחת הצו תוך ניסיון להתחקות אחר האמת העובדתית, וזאת כדי להגשים את מטרתו – סימון מדויק של התחום שאותו ניסו אנשי הצבא לסמן בצו. זוהי עמדתה הרשמית של מפ"י במסגרת הליכים משפטיים שונים, עליה נעמוד בהמשך בהרחבה בפרק ג', ונסביר מדוע היא שגויה מיסודה. אך אף אם נסכים לזנוח את לשון הצו וננסה להתחקות אחר מטרת המחוקק, ניווכח שהדבר פשוט איננו מעשי במקרה זה. הניסיון להתחקות אחר האמת העובדתית אשר עמדה לנגד עיניהם של עושי הצו מובנת. בחקיקה רגילה, ניסיון להתחקות לאחר מכלול האינטרסים, השיקולים והמניעים שעמדו בפני מחוקק, או מספר בלתי-מסוים או בלתי-ידוע של מחוקקים, עובדי מדינה ויועצים משפטיים, אשר דנו והצביעו על

סעיפים שונים המרכיבים חוק של הכנסת, לעולם יהיה כרוך בקשיים לא מבוטלים, וביניהם: אי-היכולת לדעת מהו טיבם וטבעם של האינטרסים שהניעו את ידי מחוקקי החוק; הטיית הבחירה (Selection bias) של הפרשן, מקום בו קיימים מספר אינטרסים מתנגשים (או הרמוניים) הכרוכים זה בזה, בניסיון – שנגוע באופן בלתי-נמנע במידת השיעור והשרירות – להעניק לכל אחד מהם "משקל" ולנסות לשחזר מהו המקום, החשיבות והעומק שהוענקו לו במסגרת החוק, ואף הסכנה כי מסמכים אלו הונדסו בכוונת מכון כדי לסובב את הפרשן העתידי בכחש.³⁹

קשיים אלו רק מתעצמים ככל שמדובר במעשה מנהל עתיק מבחינה היסטורית כמו צו סדרי השלטון והמשפט, לגביו לא ניתן לאמת באופן חד-משמעי מהם האינטרסים, השיקולים והמניעים של עושו, והדבר רק יעצים את הקושי בניסיון לפרשו על-פי "תכליתו הסובייקטיבית", ככל שזו בכלל ניתנת לאיתור. הפרשן עשוי להתקל בקשיים ניכרים בניסיונו להבין כיצד קבע עושה הצו את שקבע: מדוע בחר לחוקק נקודה פלונית ולא נקודה אלמונית; למה התכוון כאשר כתב כי דרך נמתחת "לאורך" תואי שטח מסוים והיכן שיער שנמצא אותו תואי שטח. יתרה מכך, נדמה שהמאמץ הפרשני לגשר על פער זה פשוט איננו אפשרי בנסיבות בהן האמת העובדתית איננה ניתנת לגילוי ואף לא להערכה בדרכים המקובלות, שכן לא עסקינן בגילוי מטרת החוק או אומד דעת מנסחיו, אלא בפרשנות הכרוכה בפעולות המרה מתמטיות שסופן ביותר מתוצאה אפשרית אחת, אף שההסתברות לנכונותה של כל אחת מהן **שווה**. כלומר, גם אם נצדיק את זניחת לשון החוק בניסיון להתחקות לאחר משמעותו המקורית – ניסיון זה ממילא נידון מראש לכישלון בנסיבותיו של הצו, שעה שלא ניתן אף להתיימר להכריע מי מביניהן נכונה מבחינה עובדתית, וזאת מסיבה טכנית הכרוכה בפערים בין שיטת המיפוי שלפיהן נערכו הצו ושיטת המיפוי לפי נערכו המפות העדכניות, כפי שיורחב להלן בשאלה השנייה. משכך, ולאור חוסר היכולת לפרש את החוק מבחינה מילולית מבלי להיעזר במתודולוגיה מתמטית כלשהי וחוסר התוחלת להתחקות אחר משמעותו המקורית של הצו מבחינה היסטורית, פרשנות לפי לשון הצו הנסמכת על מתודולוגיה מתמטית היא מחויבת המציאות.

ההצדקה לפרשנות המילולית של הצו איננה רק כוח, אלא גם נכונה מנקודת מבט פנימית של תפקיד המשפט במשטר דמוקרטי. מדובר בצו אשר נפקותו היא תחולה כללית של הדין הישראלי כולו והדין הפלילי והמנהלי בפרט, ומשכך עיקרון החוקיות ועמידה על הסמכה מפורשת חשובה לאין ערוך במקרה זה. יתרה מכך, הלכה ידועה היא כי מתקיימת מקבילית כוחות בין עוצמת הפגיעה בזכויות האדם הכרוכה בהפעלת סמכות שלטונית לבין מידת המפורשות הנדרשת מהחוק המסמך, ודברים אלו יפים גם בנוגע לפרשנות המקור החוקי לכל סמכויות הענישה והמנהל.⁴⁰ התוצאה של ניסיון לפירוש הצו באופן תכליתי, תוך התחקות אחר נקודות הציון ה"הגיוניות", היא זניחת לשון החוק (גם אם נעשתה בכוונה לפרשו באופן היסטורי "מדויק" יותר) ומקור הסמכות למעשה המנהלי. כל "פירוש" אחר (כגון עמדתה של מפ"י, אשר

³⁹ לסקירה מקיפה של מוסד פרשנות דבר החקיקה תוך היזקקות למסמכים חיצוניים המעידים על אומד דעתו של המחוקק (ועל "תכלית" החוק) ראו בל יוסף ונועה קברטץ-אברהם "פרשנות תכליתית החותרת תחת התכלית: על מעמדם של דברי ההסבר בחוק ובפסיקה" **עיוני משפט** 5 16-9 (2022).

⁴⁰ בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715, פס' 11-13 לפסק-הדין של הנשיאה ביניש (2008) (להלן: עניין המפקד הלאומי).

בה נעסוק בפרק ג' (להלן) הכולל שינוי מספרי של מעשה החקיקה באמצעות "עמידה" על כוונת המחוקק או תכלית החקיקה תוך סתירה חזיתית של לשון החוק – אינו פירוש שניתן לקבלו. מעבר למובן מאליו – החוק הוא המקור הסמכות לכל פעולה מינהלית – חשוב לזכור כי כאשר השטח מצוי בספק מנהלי – כלומר קיים ספק, לפני מעשה ולפני משפט, האם סמכויות הרשויות המנהליות תקפות לגבי אותו שטח – אין לו לציבור אלא את לשון החוק להסתמך עליה, בעוד שמפ"י אינה מספקת שירות תחזית מקוון על גבי עזר אלקטרוני ולהיפך – נמנעת מלפרסם את עבודתה.⁴¹ כאמור לעיל, כאשר מדובר בשאלת תחום שטח השיפוט והסמכויות של המדינה, תשובה נהירה, מדויקת וניתנת להפעלה חוזרת שוות תוצאה בחוק – חשובה עוד יותר, שכן הציבור מסתמך עליה על-מנת לדעת אימתי יחולו על פעולותיו דיני ישראל, ואימתי הדין החל באזור יהודה והשומרון או הרשות הפלסטינית; אימתי תהא העירייה מוסמכת להטיל עליו ועל קניינו הגבלות מכוח צווים מנהליים, ואימתי פעולותיו עשויות לגרור ביצוע עבירה פלילית וענישה. התשובה לשאלה היכן בדיוק נמתח קו התפר של תחום שטח השיפוט והסמכויות לא יכולה להינתן באופן רטרואקטיבי לאחר שהתעוררה מחלוקת, אלא היא חייבת להיות נגישה לציבור ולחול באופן צופה פני עתיד, כדי שניתן יהיה להתבסס עליה לצורך החלת הדין הישראלי על נידון פלוני או מבנה אלמוני.⁴²

כפי שנרמז, חובה זו של היסמכות הרשות על מקור חוקי התקף אקטיבי במועד הנטען להפעלת הכוח הכופה והאימנטי של המינהל הציבורי קשורה בטבורה גם לחובה מינהלית נוספת – חובת הפרסום. במקרה הקונקרטי, הכרוך באיסורים פליליים (לדוגמה: עבירת יציאה ללא היתר משטח צבאי סגור) או בתוצאה קשה של פגיעה בזכויות יסוד (לדוגמה: זכאות לקצבאות מסוימות המוענקות מכוח חוק הביטוח הלאומי; הזכות לבצע פעולות בנייה ושימוש במקרקעין המצויים בשטח המחלוקת; אישורי תושבות) – ברור כי על הרשות המנהלית חלה חובה לפרסם מפה רשמית אשר בה מופיע הקו החקוק יחד עם הכללים ששימשו להתווייתו. במקרה הפרטי של הדין הפלילי, שאלת מיקום התהוות היסוד העובדתי של העבירה היא בעצמה תנאי מקדים לתחולת דיני העונשין של ישראל (ככל שלא מדובר בעבירת-חוק).⁴³ במקרה הכללי, פסקת ההגבלה בחוק-היסוד מורה כי פגיעה בזכויות יסוד יכולה להיעשות בחוק (אשר מטיבו טעון פרסום) או מכוח הסכמה מפורשת בו בלבד, דרישה שאינה מתקיימת כאשר הצו החקוק איננו מדבר בלשון מפורשת וקיימת בו עמימות מובנית.⁴⁴

על אף החשיבות רבת המשמעויות של חובת הפרסום, בפועל, נכון למועד כתיבת שורות אלה, לא פורסם קו תחום סמכות רשמי באתר המיפוי הרשמי של ישראל. חוות דעת, אשר תזכה להתייחסות מפורטת

⁴¹ בצה"מ (שלום י-ם) 24545-06-22 עמירה נ' היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון ובניה, פס' 51-52 לפסק-הדין של השופט טאוס (נבו) 14.2.2023 (להלן: עמירה). לגבי תוצרי עבודתה של מפ"י, אשר הובילו לעמדתה באשר לתחום שטח השיפוט והסמכויות, ראו להלן בפרק ג'.

⁴² ע"א 1613/91 ארביב נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(2) 765, פס' 9 לפסק-הדין של השופט ברק (1992); ע"א 1013/15 משרד הפנים נ' מלול, פס' 13-15 לפסק-הדין של השופט ברוך (נבו) 1.11.2016; דפנה ברק-ארוז משפט מינהלי (כרך א') 349-352 (2010); יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי (כרך ב') 783-789, 797 (2023).

⁴³ סעיפים 7(ג) ו-12 לחוק העונשין, לעיל ה"ש 27.

⁴⁴ סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו; סעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק; סעיפים 2(ד) ו-13 לחוק המעבר, התשע"ט-1949 וסעיף 10(א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, לעיל ה"ש 6. לסקירת ההצדקות לפרסום חקיקה כתנאי לתוקפה ראו יניב רוזנאי "חוק 'רוצה להיות חופשי': פרסום חקיקה בעידן האינטרנט" הפרקליט נב 235, 240-263 ו-271-277 (התשע"ג).

בפרק ג', טענה כי קו הסמכות מפורסם במערכת המיפוי העירונית "GIS ירושלים".⁴⁵ ברם חוות דעת זו לא עומדת במבחן המציאות, שעה שהקו לא עודכן במערכת ה-GIS כנטען, ומכל מקום לא פורסם ברשומות כלשהן של המשרד האחראי – משרד הבינוי והשיכון.⁴⁶ נמצא כי הרשות המנהלית לא תמיד מפרסמת – גם אם אולי אין היא תמיד יכולה או מתבקשת לפרסם – מסמכים שמהותם בפועל פרשנות של החוק הקיים העולה עד כדי שינוי. זוהי מציאות המעלה קושי נוסף שיש לשים לב אליו בעת קביעת הפרשנות הנכונה, מקום בו קיימת עמדה רגולטורית של גורם מקצועי המחווה דעתו בפרשנות החיקוק.

לאחר שהבהרנו מדוע אין שחר לניסיון להתחקות לאחר משמעותו המקורית של הצו (וכי אין הצדקה תיאורטית לזנוח את הצו ולקבוע מסקנה משפטית שלא על בסיסו), ניגש לאחוז את השור בקרניו – פרשנותה של מפה חקוקה בכלל, ופרשנות הנקודות החקוקות בצו סדרי השלטון והמשפט בפרט. סוגיה זו מקפלת בחובה מספר שאלות הטעונות הכרעה.

2. חלק מהצו נתון בקטעים "ישרים" המוגדרים בנקודות ציון על-גבי רשת ישראל הישנה, המכונה גם "ICS" (Israel Cassini Soldner) שאינה בשימוש עוד – כיצד יש לבצע את ההמרה על-מנת להעלות את הקו על מפה מודרנית על-גבי הרשת הנוהגת, רשת ישראל החדשה, המכונה גם "ITM" (Israeli Transverse Mercator)?

התשובה לשאלה זו נענתה זה מכבר על-ידי המחוקק בתקנות אשר הותקנו מכוח פקודת המדידות המנדטורית, בהגדירו את שתי הרשתות – חדשה וישנה – וביצירת אלגוריתם ברור למעבר ביניהם (תוספת של 500,000 מטר לקואורדינטה של ציר X וגריעה של 50,000 מטר מהקואורדינטה של ציר Y).⁴⁷ עם זאת, מובן וברור כי הפתרון הנכון, הנכון והאלגנטי הוא תיקון התוספת על-ידי המחוקק או הגורם המוסמך לשינוי הצו – שר הביטחון. המחוקק יוכל לשנות את רשת הנתונים לרשת ה-ITM, לבצע דיוק בעלות נמוכה לרמה של מטר אחד ולהכריע בפורום נוח של ייעוץ וחקיקה במידה ונמצאו סתירות גסות בין פרטי נוף המצוינים בצו לבין הביטוי המספרי של נקודות הציון.

3. חלקים מן התוספת לצו עושים שימוש בקטעים עקומים ובזיהוי פרטי תבליט במפה שעליה התבססו כדי להגדיר את התחום באופן מילולי (למשל: "ומשם דרומית מזרחית לאורך וואדי סלים"), בעוד שחלקים אחרים מוגדרים על-ידי פרטי נוף תבליטיים או תכסייתיים שאינם נקודות ייחוס לקו התחום עצמו, אלא מהווים נקודות מפגש (למשל: "משם מערבה לאורך הדרך עד

⁴⁵ Geographic Information System – מערכת מידע גיאוגרפית דיגיטלית.

⁴⁶ לעיל ה"ש 41.

⁴⁷ פקודת המדידות, חא"י ב 1368; ס' 21 (ב) לתקנות המדידות (מדידות ומיפוי), התשע"ו-2016 (להלן: תקנות המדידות (מיפוי)). ייאמר כי בתחום שבו אנו עוסקים, חישוב גבול הטעות משיקולים גיאודזיים – כלומר שינויי חישוב בשל שיטות חישוב עקמומיות שונות בין השיטות – אינו עולה על סטייה אפשרית של חצי מטר לכל היותר, ולכן ובלשוננו אנו – זניח.

להצטלבות הדרכים [...] משם בקו ישר דרומה עד להצטלבות הדרכים [...]"]. כיצד יש להתייחס לקטעים אלה ואיך יש להתוותם במפה?

כאשר הצו נתון בקו עקום (מכיוון שהוא נצמד לתוואי השטח), המדובר תמיד בוואדי או בדרך, והתבליט החקוק הוא הערוץ עצמו.⁴⁸ במקרה שכזה, על בית המשפט לתרגם את המילה הערבית "ואדי" למילה "ערוץ" ולהתוות את הקו במקום שעובר בו הערוץ בפועל, כלומר בקו ההיקוות.⁴⁹ קו זה ניתן לזיהוי פשוט יחסית; הוא מסומן בקו כחול מרוסק בכל מפה או עזר, וגם במקרה שכוסה על-ידי בנייה, ניתן לשחזרו בקלות. כאשר הצו מורה על קו הנמתח לאורכה של דרך, על הקו לעבור במרכזו של אותה הדרך כפי שהייתה ביום חקיקת הצו. ניתן להביא ראיות לצורך הוכחת התוואי כפי שהיה ביום חקיקת הצו (לדוגמה: תוואי של דרך מסוימת). כאשר נקודה בתחום מוגדרת על-ידי הצטלבות דרכים, נלווית אל אותה הצטלבות דרכים, ללא יוצא מן הכלל, נקודת ציון מדויקת, ויש להכריע לפי נקודת הציון המדויקת אשר פורסמה לציבור בצו, ולא לפי שיעור לגבי המיקום המקורי של אותה הצטלבות דרכים – השערה הנסתרת מעיני הציבור הרחב ושאינה מאפשרת לו לדעת היכן עובר קו התחום האמיתי. הוא הדין לגבי נקודת גבוהה אשר נלווית לה נקודת ציון – אף אם קיימת השערה היסטורית אחרת לגבי מיקומה המדויק של נקודת הגובה, יש לפרש את החוק באופן המתיישב עם הסתמכות הציבור הרחב עליו, ולא באופן אשר מוציא מתוך או מכניס לתוך תחום שיפוט מבלי להזהירו מפני כך מראש.

4. איך מעבירים את יחידות ההפרדה מרשת ICS הנתונה בצו (שבה תא שטח של 1 מ"ר מיוצג על-ידי 10 ספרות) ליחידות קטנות יותר (רזולוציה גבוהה יותר), דהיינו ליחידות ההפרדה המקובלות ברשת ITM (שבה תא שטח של 1 מ"ר מיוצג על-ידי 12 ספרות)?

מן הדיון מעלה עולה כי כל פרשנות אפשרית לשיטת ההעברה חייבת להסתמך גם היא על לשון החוק, מאילוצים מעשיים (אי-היכולת להכריע באופן אחר שאיננו נגוע בשרירותיות, בשל חוסר היכולת להתחקות אחר התשובה ההיסטורית הנכונה) ותיאורטיים (פגיעה ללא הסמכה מפורשת בחוק בזכויות יסוד ובהסתמכות הפרט, באופן המונע הכוונת התנהגות) גם יחד, ולכן לא קיימת פרשנות מילולית פשוטה של הצו שאיננה כרוכה בהפעלת שיטת ניתוח מתמטית כלשהי. סוגייה זו של קביעת המשעול הפרשני שיהיה נאמן לצו החקוק מחד ומעשי וניתן להפעלה חוזרת שוות תוצאה מאידך היא לב העניין, ויש להקדיש לה מידה של תשומת לב ושקילה של כלל האפשרויות, תוך עמידה על יתרונותיהם וחסרונותיהם.

⁴⁸ יוער כי מלבד הקושי בפרשנות לפי תבליטים, הגדרת התחום באופן זה עשויה לגרור, במידה ופני השטח משתנים עם חלוף הזמן, להתווספות (או אובדן) של שטח מנסיבות טבעיות או מלאכותיות, בדומה לתופעה המוכרת במשפט הבינלאומי ביחס לשינויים טבעיים בגבולות שבין מדינות. ראו רונן, לעיל ה"ש 4, בעמ' 89; סיבל, לעיל ה"ש 3, בעמ' 791; FIG Commission, לעיל ה"ש 4, בעמ' 27.

⁴⁹ קו היקוות הוא קו אגן המחבר את כל נקודות האקסטרמום המקומיות בתא שטח מוגדר. הקו מכונה בציוד הגבוה "קו פרשת המים" (או "קו אגן") ובציוד הנמוך "קו היקוות".

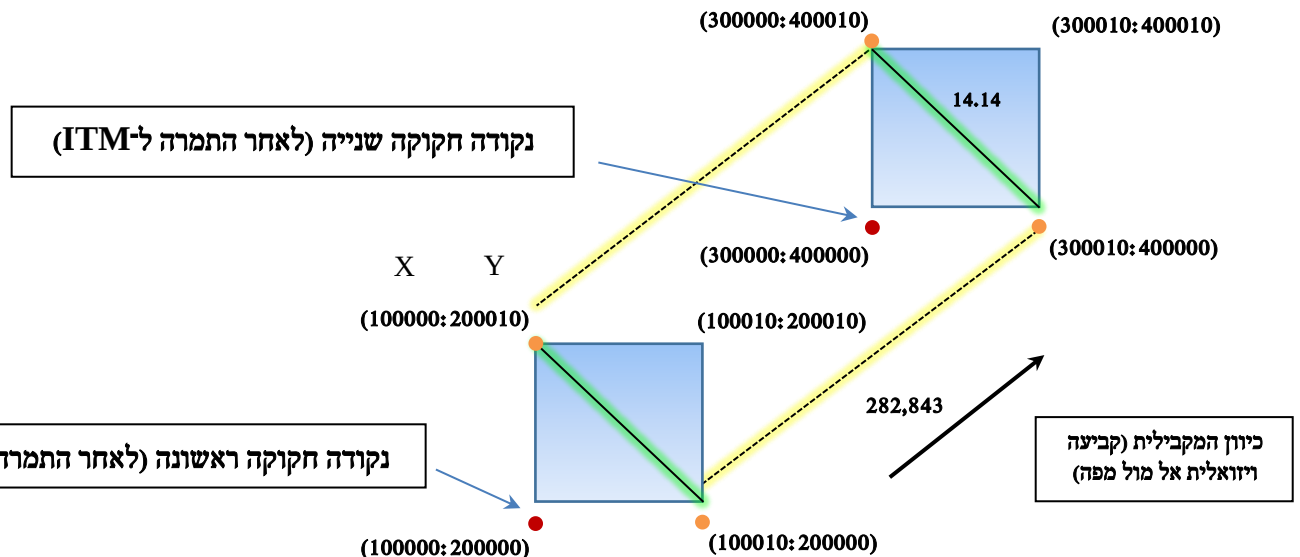
הבעיה העיקרית שבפניה ניצב בית משפט המפרש את הצו היא שהמעבר מרשת ICS (לפיה ערוך הצו בפועל) לרשת ITM (לפיה ערוכות כלל המפות עליהן מסתמך בית המשפט והמינהל הציבורי בישראל במועד כתיבת שורות אלו, כפי שניתן לראות באתר המפות הרשמי של ישראל ובמערכת המיפוי של ירושלים) כרוך בהגדלת הרזולוציה של כל נקודה חקוקה ספציפית.⁵⁰ המונח "רזולוציה" בתחום המיפוי מתייחס למידת הפירוט של המפה; ככל שרזולוציה של מפה גבוהה יותר, כך היא מופרדת ליותר תאי שטח מובחנים זה מזה. תוצאה בלתי-נמנעת של הגדלת הרזולוציה היא יצירת אי-ודאות בנוגע למיקום הספציפי אליו התכוון המחוקק בתצורתה המקורית של הנקודה, שכן הגדלת הרזולוציה משמעה פירוק תא שטח אחד למספר תאי שטח מובחנים. כאשר המחוקק ציין תא שטח X בשיטת מיפוי ICS, מנקודת הראות של קורא המשתמש כיום במפות בשיטת ITM, לא ניתן לדעת היכן נמצאת נקודה X בפועל, שכן היא מתפרשת על פני טווח ערכים הגדול מ-1 (עשר אפשרויות). לבעיה אינהרנטית זו הכרוכה במעבר בין שיטות מיפוי שתוצאתן הגדלת הרזולוציה קיימות מספר פתרונות פרשניים אפשריים. להלן נרחיב על ארבע מהן, תוך שימוש בדוגמאות להבהרה.

הפרשנות הראשונה, אותה אנו קוראים לאמץ, היא המירבית: כפי שהוסבר לעיל, מן הבחינה הגיאומטרית, כל קואורדינטת ICS מייצגת 10 קואורדינטות ITM אפשריות. לדוגמא: אם נ"צ נתון ב- ICS היא 12345, הרי שנ"צ זה ברשת ITM יכול לייצג כל תוספת אפשרית של ספרה החל מ-123450, 123451, 123452, 123453 ועד ל-123459. הדבר נכון הן לגבי הציר האופקי (X) והן לגבי הציר האנכי (Y) של המפה. כלומר, כל נקודה ב- ICS "גדלה" ומותמרת עם עליית הרזולוציה לריבוע שאורך צלעו 10 מ' ב-ITM, וכל קטע העובר דרך זוג נקודות שכזה יראה כעת, לאחר הגדלת הרזולוציה, כמקבילית שגבול אורך צלעה הוא אלכסון הריבוע, כלומר 14.1 מטר.

התוצאה הגיאומטרית והחזותית היא כי כל קטע ישר בקו הגבול ששורטט ברמת דיוק או סטייה מירבית של 10 מטר הופך למעשה למקבילית שרוחבה המקסימלי (הקו המלא המודגש בירוק) הוא כאלכסון הריבוע, בעוד שאת אורכה (הקו המרוסק המודגש בצהוב) ניתן למצוא בעזרת שימוש במשפט פיתגורס (אם כי חישוב זה אינו נדרש במידה והמידה נעשית בעזרת מערכת מידע גיאוגרפית כגון GIS). את נקודות הקיצון (המסומנות בכתום) אשר מהן יוצאות צלעות המקבילית יש לזהות בהתאם לכיוון המקבילית, אשר יהיה כמגמת הקו העובר במרכז מהנקודה החקוקה הראשונה לשנייה.

⁵⁰ שתי מערכות מיפוי אלו זמינות לשימוש ציבור הרחב באינטרנט, וקישור אליהן נמצא בעזר.

השטח המתוחם בקווים המודגשים בשרטוט ייקרא להלן "מקבילית הספק", והוא תחום התפרשותו
התיאורטי של תחום שטח השיפוט והסמכויות בין שתי נקודות חקוקות נתונות לאחר התמרתן לרשת
הקואורדינטות הנוהגת:

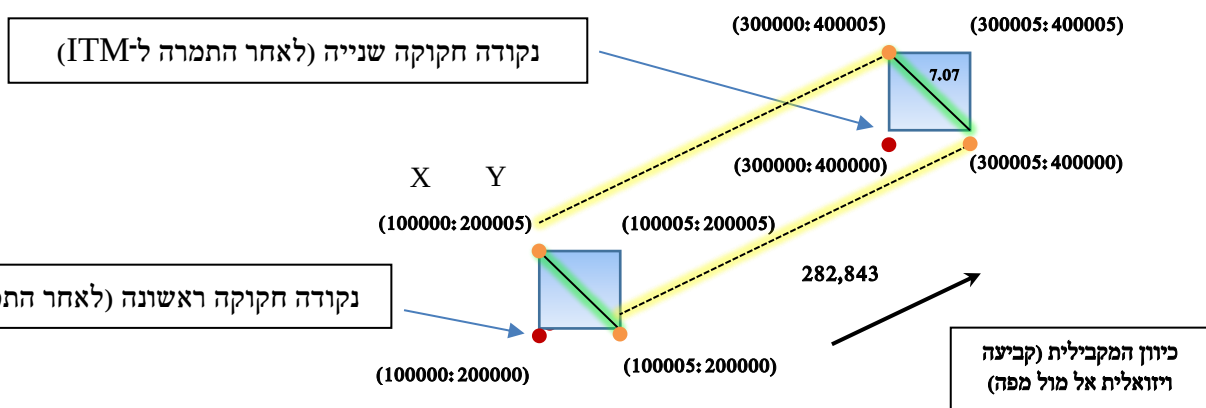


על-מנת להקל את המלאכה שבמציאת ערכי הנקודות החקוקות, פותח בבית משפט השלום בירושלים [עזר פשוט](#), המכיל את כל הנקודות החקוקות בפורמט הישן (ICS) ובפורמט החדש והנוהג (ITM). עזר זה מפרט את כלל הנקודות החקוקות בתצורה מותמרת לרשת ישראל החדשה ואת נקודות הקיצון שלהן. בהזנת נקודה ספציפית, העזר מאתר ביעילות את שתי הנקודות החקוקות הסמוכות אליה ומציגן כפלט. לאחר הזנת נקודות הקיצון (בהתאם לכיוון המקבילית, שנקבע לפי מגמת הקו העובר בין שתי הנקודות הסמוכות) והנקודה הספציפית למערכות המיפוי הדיגיטליות – פעולה שניתן לבצע בפשטות באתרי המיפוי אשר קישור אליהם נמצא בעזר – ניתן לקבוע טופוגרפית וויזואלית את "מקבילית הספק" הנוצרת בין שתי הנקודות החקוקות הסמוכות, ומשכך לבחון האם הנקודה הספציפית שהוזנה נופלת בתוכה או מחוצה לה. יש לקוות כי לאחר תיקון חקיקה מתאים, לא יהיה צורך עוד בכלי זה. יובהר כי עזר זה לא נועד להוות תחליף לבדיקה וחישובים פרטניים, לצד פרשנות המלל הנלווה לכל מקטע שבין שתי נקודות חקוקות. יש לקוות כי לאחר אסדרה מלאה של הנושא מצידם של הכנסת והממשלה, לא יהיה צורך עוד בכלי זה.

הפרשנות השנייה (והפשוטה יותר) היא קביעת ערך מוחלט. כלומר, הנחה כי המחוקק התכוון לכתוב את הספרה האחרונה שהיה בידו לדייק, ויתר הספרות הן 0. יתרונה של שיטה זו היא פשטותה, ולכן גם ביעילות הכרוכה באימוצה, והיא מניחה כי המחוקק חפץ לדייק לפי השיטה שהייתה בידו בזמנו, ולפיכך

מניחים שלא טרח להוסיף עוד ספרות 0. חסרונה של פרשנות זו היא שמדובר בפרשנות מאולצת, אשר כופה הנחה שאיננה ניתנת לאימות במציאות.

הפרשנות השלישית היא קביעת הערך המעוגל של הנקודה. אפשרות זו מניחה כי המחוקק העלה מן המפה ערכים מעוגלים.⁵¹ כלומר, על המשתמש להוסיף את הספרה השישית 5 לאחר הספרה האחרונה של הקואורדינטה הנתונה ולהניח כי כל מספר מעבר ל-5 היה עובר לקואורדינטה הבאה ומקבל ספרה חמישית גדולה ב-1. (לדוגמא: הנקודה 12345 תפורש כנקודה אשר תחום הערכים שלה יתחיל ב-123450 ויסתיים ב-123455). היתרון בשיטה זו הוא צמצום "מקבילית הספק" למקבילית שרוחבה אינו עולה על 7.3 מ' (כמחצית משטח מקבילית הספק כפי שתואר בפרשנות הראשונה). החיסרון של שיטה זו הוא שגם היא כופה הנחה שאיננה ניתנת לאימות במציאות, לפיה ערכי הנקודות מעוגלים:



הפרשנות הרביעית והאחרונה היא ניתוח מוקדם של אחוזי השגיאה של המחוקק מהנוסח הקיים בידינו. במסגרת פרשנות זו ניתן לאמת מספר נקודות המזוהות עם פרטי תכנית קיימים. בצורה זו נוכל לאמוד את השגיאה שהרשה לעצמו המחוקק בין נקודה אריתמטית לבין ביטוייה הברור במציאות ותיוץ (אקסטרפולציה) של אחוזי השגיאה לצורך תרגום נקודות אחרות. פרשנות זו איננה תואמת את שיטתנו המשפטית, באשר היא מהווה סטייה מן התחומים שתחם המחוקק במפורש ובמספר. אף אם המחוקק טעה, אין איש מלבדו שיכול לתקן את החוק.

5. מהי הנפקות המשפטית ל"שטח הספק", הנוצר מקו בעל עובי נתון של כ-15 מ'?

ככל שבחרנו בשיטה פרשנית המעלה "מקבילית ספק", המלאכה הפרשנית איננה נגמרת בקביעת השיטה, שכן לאחריה יש לקבוע את הנפקות המשפטיות של הימצאות במקבילית הספק. שאלת הימצאותו של אדם או מבנה בתחום שטח השיפוט והסמכויות של מדינת ישראל ושכמותן עולות חדשים לבקרים בפני בתי

⁵¹ בדומה לטכניקה שבה נקט המחוקק בחוק עיגול סכומים, התשמ"ו-1985.

המשפט בירושלים, במקרים בהם מוגשים הליכים פליליים או מנהליים הקשורים בבנייה לא חוקית או בשימוש לא חוקי במקרקעין, במיוחד כאשר הימצאות מושא המחלוקת ביחס לקו משמעה תחולת החוק המופר או אי-תחולתו. עוד נודעת חשיבות מרובה לשאלת תחולתן של עבירות הכרוכות בשהייה בלתי-חוקית, הסעה או העסקה של עובדים ששהייתם אסורה בתחומי הקו החקוק. ברור שבעניין זה, אילו נאמץ את הגישה הפרשנית המוצעת, נוצר שטח משמעותי אשר יש צורך ליצור לגביו כלל הכרעה. אנו מציעים כי כלל ההכרעה במקרה של נקודה חקוקה הנופלת בגדרי "מקבילית הספק" תחול **גישה דיפרנציאלית לטובת הצד שנפגע ממנה**. להלן נפרט את טעמינו לכך.

הצו הוא מאוחר בזמן למצב משפטי קודם, בו חל הדין הירדני ולאחריו הדין שחוקק הריבון הצבאי בשטחי יהודה והשומרון, הוא המפקד הצבאי של אזור יהודה והשומרון.⁵² דבר החקיקה המאוחר בא להוציא שטח שלפני כן חל עליו דבר חקיקה קודם ולהכפיף אותו לשיפוט ולסמכויות של מדינת ישראל. כאמור לעיל, להוצאה זו של השטח, המשנה מצב משפטי קיים, השפעה לרעה על זכויות האדם ועל ההסתמכות של הנוגעים לעניינה, באופן הנוגד את יסודות דיני המנהל הציבורי.⁵³ הלכה ידועה היא כי ככל שעוצמת הזכויות או האינטרסים המוגנים גבוהה יותר, כך נדרשת רמת פירוט גבוהה יותר של הנורמה הפוגעת.⁵⁴ לפיכך, אנו מציעים לקבוע חזקה לפיה שטחי ספק ייראו כאילו לא פעלה בהם ההוצאה, כלומר כאילו לא נכללו בתחום שטח השיפוט והסמכויות מלכתחילה, כאשר הדין מרע עם בעל העניין, בעוד שבמקרים בהם הדין הישראלי מיטיב עם בעל העניין, יחול הצו.⁵⁵ טול לדוגמה את עניין **בדראן**, בו הכרעה על-פי הפרשנות המוצעת עשויה הייתה להוביל לסיווגו של בדראן כתושב ישראל ולזכות אותו בביטוח בריאות וזכויות סוציאליות, ככל והיה נמצא כי מרבית ביתו נמצאת בתחומי מקבילית הספק.⁵⁶ בין כך ובין כך, התוצאה המשפטית הייתה מוצדקת על-פי פרשנות נכונה של הצו הן ברמת ההסכמה המנהלית – הגורם המוסמך לפרשו, והן ברמת הגישה הפרשנית – גישת מקבילית הספק.

⁵² תאריך חקיקת הצו הוא 28.6.1967 בעוד שתאריך המנשר בדבר נטילת השלטון על ידי צה"ל (יהודה והשומרון) (מס' 1), התשכ"ז-1967 והמנשר בדבר שלטון ומשפט (יהודה והשומרון) (מס' 2), התשכ"ז-1967 שניהם מיום 7.6.1967. סעיף 2 למנשר מס' 2 הוא הוראת שמירת דינים של הדין אשר חל ערב תפיסת השלטון על-ידי צה"ל.

⁵³ לעיל ה"ש 42; בג"ץ 2832/96 **בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין**, פ"ד נ(2) 582, פס' 13 לפסק-הדין של השופט זמיר (1996). שיקולים מתחום דיני המשפט המנהלי הצדיקו בפני עצמם הגנה על בעלי דין בעניינים אלו ממש בפסיקת בתי המשפט בעבר, אף כי דובר היה שם על "גבול" בשוגג, כאשר הכוונה היא לתחום שטח השיפוט והסמכויות, ראו עניין **בקרי 2020**, לעיל ה"ש 31, בפס' 46-48 לפסק-הדין של סגן הנשיאה איטח. טענת נגד אפשרית היא כי מקום בו לא חל הדין הישראלי, אין תחולה לזכויות היסוד ולעקרונות הדורשים פרסום ופומביות לדין, ומשכך נשמטת ההצדקה לגישה האמורה. טענה זו מוקשית, שכן מדובר בשטח הנתון בספק מנהלי ולא בשטח אשר ידוע כי הדין הישראלי לא חל בו, דהיינו, מכיוון שלא ידוע האם המחוקק החיל בו את הדין הישראלי, אם לאו, ומכיוון שאי-ודאות זו נגרמה בעטייה של המדינה, יש לאמץ חזקה המגנה על עקרונות משפטיים יסודיים כגון הגנה על זכויות אדם ופרסום הדין, אשר שתפעל לרעת הגורם שבאחריותו נוצר הספק המנהלי.

⁵⁴ מיכל טמיר (יצחקי) "עילת חוסר-הוודאות במשפט הציבורי" **משפט וממשל** ה' 497, 548-550 (2000) (להלן: טמיר).

⁵⁵ יובהר כי במקרים אלו לא מדובר ב"שטח הפקר" שאף דין לא חל בו, או ששני הדינים – הישראלי והזר – חלים בו באופן סימולטני, אלא רק שמכיוון שלא ניתן לדעת מהו הדין החל, ותקלה זו נוצרה במחללה של המדינה, הדין שיחול בפועל הוא הדין המקל עם בעל העניין. עיקרון זה הולם את שיטת המשפט הישראלית הן במישור הפלילי והן במישור המנהלי, ראו לעיל ה"ש 27. לעניין המשפט הפלילי בפרט, גישה זו מתכתבת ישירות עם כלל הפרשנות המקלה הקבוע בס' 34 לחוק העונשין, לעיל ה"ש 27.

⁵⁶ עניין **בדראן**, לעיל ה"ש 29.

עצם הפגיעה בזכויות האדם ובהסתמכות הציבור הרחב באה לידי ביטוי אף בחוסר הפירוט הבעייתי של הצו, בשל בעיית שינוי הרזולוציה שהוזכרה לעיל, לפיה לא ניתן לדעת כיום באיזו נקודה בדיוק מתחיל ונגמר תחום שטח השיפוט והסמכויות המקורי. לאורך השנים נמתחה, בצדק רב, ביקורת מטעם בית המשפט העליון ובספרות על נורמות אשר סובלות מעמימות ומחוסר הוודאות שעמימות זו גוררת.⁵⁷ גם במישור המקצועי ובהקשרו הקונקרטי של מפה חקוקה, חוסר הוודאות שנוצרת עקב מפה שהוגדרה באופן עמום, כדוגמת מפה המוגדרת בעזרת תיאורים מילוליים (ומאותו עיקרון גם תיאורים מספריים ארכאיים כגון קואורדינטות ישנות), זכתה לביקורת גם על-ידי גורמים מקצועיים בתחום המיפוי כגון פדרציית המודדים הבינלאומית.⁵⁸ ניתן אף למצוא דוגמה לביקורת זו על חוסר בהירותה של הוראת מינהל שאינה מוגדרת די צורכה (ולכן יוצרת אי-וודאות כלפי אלו הנדרשים לציית לה) בפסק-דין של בית המשפט העליון הישראלי, כאשר עמימות זו היוותה עילה עצמאית לפסלותה של הוראת מינהל. עוד בבג"ץ **ואנונו**, בו נפסק פה אחד כי הצו העמום אשר מכוחו מוגבל חופש התנועה של העותר בטל בשל חוסר בהירותו לגבי מקומות שאינם מוגדרים ואינם בידיעתו הכללית של הציבור.⁵⁹

כך גם בבג"ץ **אבנרי**, מתחו מספר שופטים בבית המשפט העליון ביקורת על עמימות היקף פרישתה של עוולה הנוגעת לקריאה לחרם על מדינת ישראל. אף שנקבע שם כי עמימות כשלעצמה איננה מצדיקה פסילתו של חוק, חלק משופטי ההרכב ראו בעניין זה פגם בחוק אשר מטה את הכף לחובתו במסגרת בחינת מידתיותו, כלומר, אף ששיקול זה לא היווה עילה עצמאית לפסילת חקיקה ראשית, עולה מפסק-הדין כי בית המשפט העליון מוכן להכיר בפגם של עמימות מובנית כבעל משקל לחובת הנורמה המשפטית לכשתועבר תחת שבט הביקורת השיפוטית.⁶⁰ נדמה אפוא שהלכת **ואנונו** סויגה מעט לגבי חקיקה ראשית בהלכת **אבנרי**, אולם ניתן להסביר סיוג זה הן בשל הנסיבות השונות סביב הדיון בחוק החרם ותוכנו, והן בשל העובדה שבעניין **אבנרי** מדובר היה בביקורת שיפוטית על חקיקה ראשית, דבר אשר עשוי להסביר את הרתיעה והחמרת סטנדרט הביקורת השיפוטית לרמה שאינה מצדיקה את ביטולו בשל עמימותו בלבד. מכל מקום, הלכת **אבנרי** לא התייחסה לצו מנהלי, שדרגתו הנורמטיבי נמוכה יותר מזו של חקיקה ראשית, והמבחנים לפסילתו מקלים יותר.

הביקורת על נורמות בעלות עמימות מובנית שבה ונמתחה פעם נוספת בפרשת **הדוד הפונקציונאלי**, אשר בה נפסק כי ייתכן שאף איסורים פליליים מופשטים ומעורפלים בחקיקה ראשית עשויים להיות בטלים בשל היותם מנוגדים לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, באופן המתכתב עם הדברים המפורשים שנאמרו בהלכת **ואנונו**.⁶¹ דרישה זו לא-עמימותו של חוק פלילי, כדוגמת חוק "סתום" אשר

⁵⁷ טמיר, לעיל ה"ש 54. למקרה בו בוטל צו מחמת חוסר בהירותו ראו לדוגמה ע"א (שלום י-ם) 24938-04-25 **רוזיליו נ' נתניהו**, פס' 13 לפסק-הדין של השופטת בראשר (נבו 11.5.2025).

⁵⁸ FIG Commission, לעיל ה"ש 4, בעמ' 27.

⁵⁹ בג"ץ 6358/05 **ואנונו נ' אלוף פיקוד העורף**, פס' 20-21 לפסק-הדין של השופטת פרוקצ'יה (נבו 12.1.2006) (להלן: עניין **ואנונו**).

⁶⁰ בג"ץ 5239/11 **אבנרי נ' הכנסת**, פס' 9 לפסק-הדין של השופט הנדל: "גם אם הדבר אינו מביא לביטולו, עדיין יש באי הבהירות משקל בביקורת החוקתית של חופש הביטוי הפוליטי בהליך האזרחי." ופס' 39-40 לפסק-הדין של השופט עמית: "העמימות לגבי היקף פריסתה של העוולה מעוררת כשלעצמה חשש לאפקט מצנן 'עודף' של חופש הביטוי" (נבו 15.4.15).

⁶¹ ע"פ 3583/20 **פלוני נ' מדינת ישראל**, פס' 36 לפסק-הדין של השופט שטיין: "מכוחה [דוקטרינת *Void for Vagueness*] ייתכן שנוכל להכריז על בטלותם של איסורים פליליים מופשטים ומעורפלים" (נבו 9.11.20); עניין **ואנונו**, לעיל ה"ש 59.

רמת פירוטו לא מאפשרת לנתיניו להסתמך עליו די הצורך, הוזכרה גם בספרות כדרישה מחייבת, אשר עשויה להוביל לפסילתו של חוק במסגרת פסקת ההגבלה.⁶²

פסיקת בית המשפט העליון בישראל איננה תקדימית, והיא סומכת ידיה על הסדרים ופסיקות דומות במשפט המשווה. בשיטת המשפט האמריקנית, אי-בהירות עלולה לשלול את היכולת להרשיע בביצוע עבירה – זהו גם הכלל המכונה "Void for Vagueness", אשר למעשה נגזר מעקרון החוקיות ומהווה חלק מהתשתית המקורית לפסיקת בית המשפט העליון שהוזכרה לעיל.⁶³ מקורה של דוקטרינה זו בשיטה האמריקנית במשפט הפלילי הרומי, אולם היא הורחבה הרבה מעבר לכך ויושמה לאורך השנים במסגרת ביקורת שיפוטית על חוקים רבים, כגון פגיעות בחופש הביטוי ובזכות להליך הוגן.⁶⁴ טעמיה נכונים גם לגבי זכויות אחרות, בין אם מדובר בזכויות יסוד ובין אם לאו, כגון הזכות לקניין בעניינם של צווי הריסה או זכויותיהם של תושבים לביטוח בריאות. דוקטרינה בעלת רציונל דומה מיושמת בדין הגרמני, לפיה איסור פלילי שאיננו מוגדר די הצורך כדי לאפשר הזהרה הוגנת פוגע בכבוד האדם, וככזה הוא אינו חוקתי.⁶⁵ בכלל זה, בדין הגרמני קיימת נורמה חוקתית הדורשת ודאות בדין (Bestimmtheitsgebot) הנגזרת מחוקת גרמניה.⁶⁶

יובהר כי בעוד שתוצאת הדוקטרינה בדין האמריקני היא בטלות הנורמה, אין אנו טוענים כי דינו של צו סדרי השלטון והמשפט בטלות בכללותו; בטלות כזו תוביל למצב בו השיפוט והסמכויות של מדינת ישראל לא יחולו בשטחה (לכל הפחות עד אשר יינתן צו אחר המתקן את הפגמים האמורים). ועדיין, השיקולים המשפטיים בבסיס הדוקטרינה נקלטו בדין הישראלי, והחלתה בפסיקה נעשתה באופן "רך" יותר במסגרת בפסקת ההגבלה.⁶⁷

דברים אלו, בין שיהיו עילת ביקורת עצמאית ובין שיהיו שיקול בלבד, נכונים מקל וחומר כלפי חיקוק שדרגתו הנורמטיבית נמוכה מזו של חוק, כדוגמת צו סדרי השלטון והמשפט. המשותף לכל הביקורות שהוזכרו הוא כי עמימות בדין אינה רצויה, לכל הפחות במקומות בהם נפגעים באופן תדיר זכויות יסוד, דהיינו בעיקר בתחומי אכיפת הדין הפלילי והמנהלי.

כן ראוי לדייק ולציין כי הפגם האמור בצו בשל עמימותו למעשה רלוונטי רק לגבי מקבילית הספק, שכן זהו תחום השטח היחיד בו נוצרת עמימות מובנית, ולכן פגם אשר עשוי להצדיק באופן תיאורטי בטלות. משכך, קיימות שתי תוצאות משפטיות אפשריות: הראשונה היא לפסוק כי הצו יהא בטל רק לגבי מקבילית הספק, וזאת עד להחלפתו בצו נטול פגמים אלו. כפי שהוסבר, גישה זו אינה רצויה, שכן היא יוצרת דה פקטו "שטח הפקר" נטול מסגרת נורמטיבית עד לאסדרה חלופית. משכך, מוצעת הגישה השנייה, לפיה

⁶² אהרן ברק "הקונסטיטוציונליזציה של מערכת המשפט בעקבות חוקי-היסוד והשלכותיה על הדין הפלילי (המהותי והדיני)" **מחקרי משפט** יג 5, 18 (1996).

⁶³ Connally v. Gen. Const. Co., 269 U.S. 385, 391 (1926); Sessions v. Dimaya, 584 U.S. 148 (2018).

⁶⁴ FCC v. Fox Television Stations, Inc., 556 U.S. 502 (2009).

⁶⁵ Miriam Gur-Arye & Thomas Weigend, *Constitutional Review of Criminal Prohibitions Affecting Human Dignity and Liberty: German and Israeli Perspectives*, 44 *ISR. L. REV.* 63, 65 (2011).

⁶⁶ G. v. The Federal Republic of Germany, Application No. 13079/87 [1989] 60 D.R. 256 (6 March 1989).

⁶⁷ ראו לעיל ה"ש 59-61.

הנפקות המשפטית הראויה תהיה כי הצו יחול מקום בו תוצאות תחולתו מטיבות עם בעל העניין, בעוד שהצו לא יחול מקום בו תוצאות תחולתו מרעות עם בעל העניין. מכל מקום, הצו כחיקוק במתכונתו כיום מעלה קשיים פליליים, מנהליים וחוקתיים לא מבוטלים, וראוי לתקנו בהקדם האפשרי על-פי אמות המידה שהוצעו בפרק זה, ולא להותיר את מלאכת הפרשנות לבתי המשפט, אשר תשית עלויות דיוניות מיותרות ותוביל – כפי שכבר קרה בפועל – לפסיקות סותרות בין בתי המשפט השונים וליצירת אי־ודאות משפטית לגבי עצם והיקף תחולתו.

הביקורת על עמימותה של נורמה מנהלית נכונה במיוחד כאשר היא נבחנת במישור בחינת הסמכות החוקית. צו סדרי השלטון והמשפט מחיל את המשפט כולו והפלילי בתוכו, ומשכך הוא מסוג דברי החקיקה המקנים סמכות עניינית למוסדות ולבתי משפט, אשר תחולתו גוררת ענישה פלילית, והיא הלכה למעשה תנאי מקדים לענישה פלילית. הוא כמובן גם מהווה תנאי מקדים לתחולת כלל המשפט המנהלי ובכלל זה המשפט הישראלי על הוראותיו השונות. כאמור, סמכות המוקנית למוסד או אדם אינה יכולה להיות עמומה אלא ברורה משתי סיבות עיקריות: ראשית, עליה להיות ברורה **כלפי פנים**, דהיינו למוסד או לבעל התפקיד המוסמך להפעילה, על־מנת לתחם עבורם את המקרים בהם סמכות זו היא ברת־הפעלה. שנית, עליה להיות ברורה **כלפי חוץ**, דהיינו לציבור שעליו הוא מטיל סמכותו, וזאת מכל השיקולים שהוזכרו לעיל בדבר הסתמכות הציבור הרחב והגנה על זכויות יסוד.

6. מהי האכסניה הדיונית להעלאת טענה בדבר מיקומה של נקודה על מפה חקוקה?

נניח כי בעל בית פלוני ביצע עבודות שיפוץ בביתו, אשר הוצא כנגדם צו הריסה בטענה כי אלו נעשו בלא היתר מתאים לכך. בכתב הטענות, בעל הבית טוען כי ביתו מצוי מחוץ לתחום שטח השיפוט והסמכויות, בעוד שהרשות המקומית טוענת כי דינה של בקשת בעל הבית לביטול צו ההריסה להידחות וכי הבית מצוי בתחום שטח השיפוט והסמכויות של מדינת ישראל. האם מדובר בטענת עובדתית, או שמא בטענה משפטית? היכן יש להעלותה? כדי לענות על שאלה זו יש להכריע האם מדובר בטענה עובדתית או משפטית. טענה בדבר תחום שטח השיפוט והסמכויות מהווה טענה משפטית, והקביעה האם נקודה X/Y מצויה בתוך תחום שטח השיפוט והסמכויות היא ממצא בדבר תחולת הדין (צו סדרי השלטון והמשפט) שבית המשפט מוסמך לקבוע מכוח ידיעת הדין, ולעניין במפה הרשמית מכוח ידיעת הדין.⁶⁸ הסיבה לכך היא שמדובר בקביעה שאינה רלוונטית למומחיות. בניגוד לקביעה כי אדם פלוני לוקה במחלה מסוימת, הטענה עדות מומחה רפואי, הטענה העובדתית כי נקודה פלונית נופלת בתוך תחום נקודות חקוקה היא למעשה זהה במהותה לכל שאלה אחרת המצויה בידיעת הדין של השופט. משכך, זוהי איננה טענה אשר תוכח באמצעותו של עד מומחה, והיא טענה אשר המקום להעלותה הוא בכתבי הטענות על־ידי הצדדים ובסיכומיהן, בדומה לכל טענה משפטית שאינה טענה הוכחה בראיות (מעבר לרף המינימלי הנוגע לעצם הוכחת קיומו של הבית בנקודה פלונית. יש צורך להביא ראיות רק בקשר להתאמת הבית לנקודה שמציין הצו, בדרך כלל הדבר

⁶⁸ קדמי על הראיות 734-736 (מהדורה משולבת ומעודכנת 2009); ע"א 759/76 פז נ' נוימן, פ"ד לא (2) 169, 175 (1977).

נעשה על-ידי זיהוי מבנה בתצלום אוויר המוצג בפני עד בבית המשפט). בעוד שהצדדים מביאים תשתית עובדתית מינימלית, ההיסק הלוגי אשר מתבצע על-ידי בית המשפט מצוי בידיעתו, וזאת נוכח סמכותו לפירוש החוק (בעזרת דרכי ההמרה הנתונים בפקודת המדידות). מכאן שקביעת היקף התפרשותו של תחום שטח השיפוט והסמכויות, מתקבלת על-ידי הצלבת נתונים אלו עם נקודת הימצאות הבית אשר אותה מביאים הצדדים בפניו. ניתן להמשיל זאת לנוהג השגור (ולפעמים אף החובה) של צדדים לסכסוך כספי לצרף תחשיבים אקטואריים לחישוב קצבאות עתידיות, וזאת על אף שמבחינה חוקית, בית המשפט יכול לחשבם בעצמו לפי תקנות הביטוח הלאומי.⁶⁹

ג. עיון בעמדת המרכז למיפוי ישראל

1. המרכז למיפוי ישראל

המרכז למיפוי ישראל הוא הגורם המאסדר בכל הנוגע לתחומי הגיאודזיה והקרטוגרפיה (וכן מערכות המידע שהוקמו לצורך פיתוח וניהול המידע הגיאוגרפי בתחומי ישראל). כמו כן, מפ"י הוא הגורם האמון על משימת המיפוי הלאומי של ישראל ופיקוח על מקצוע המדידה. מפ"י הוקם עוד בתקופת שלטונו של המנדט הבריטי בארץ ישראל, בשנת 1920.⁷⁰ לאחר הקמת המדינה, הפך המרכז למוסד הרשמי למיפוי ישראל, והוא פועל כיום כיחידת סמך מקצועית של משרד הבינוי והשיכון. אף כי מדובר במרכז למיפוי "ישראל", מעולם לא הוסמך מפ"י, במפורש או במשתמע, לקבוע את תחומי שטח השיפוט והסמכויות עצמם בחוק (או בחקיקת משנה).⁷¹

סמכויותיו של מנהל מפ"י רבות. כך לדוגמה, מנהל מפ"י אמון על התוויית שיטת המדידות בישראל (לרבות קביעת המיקום במרחב של נקודות בקרה, הכנת מפות טופוגרפיות, מפות להיתר בנייה ולצורך הסדרת זכויות במקרקעין ורישום, תשריטים לתייעוד גבולות, איסוף נתונים למערכת GIS ועוד).⁷² מנהל מפ"י מפקח, בין היתר, על ביצועם של רישומי מקרקעין, כגון רישום ראשון; עיבוד תכניות איחוד וחלוקה והעברתן כתכניות לצרכי רישום ונוכחות ופיקוח מקצועי בוועדות שונות העוסקות בנושאים תכנוניים מכוח הוראות המפוזרות בחוק התכנון והבנייה.⁷³ כך גם אמון מנהל מפ"י על מלאכת ההכשרה וההסמכה המקצועית של מודדים.⁷⁴ על אף כל סמכויות אלו, תקנות המדידות או כל הוראת חוק אחרת אינן מתייחסות למלאכת קביעת תחום שטח השיפוט והסמכויות ואינן מעניקות למפ"י סמכות לקבוע תחום זה.

⁶⁹ תקנות הביטוח הלאומי (היוון), התשל"ח-1978.

⁷⁰ שמו בתקופה זו היה "Survey of Palestine".

⁷¹ על שלילת האפשרות כי הסמכה זו ניתנה במשתמע נעמוד בהמשך.

⁷² סעיף 1 לתקנות המדידות (מיפוי), לעיל ה"ש 47.

⁷³ סעיף 43(ב)(2) לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשע"ב-2011; סעיפים 1א11(ד) ו-2א11(א)(ה) ו-ו(ח) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

⁷⁴ תקנות המדידות (מקצוע המדידה), התשמ"ב-1982.

2. עמדת המרכז למיפוי ישראל והביקורות עליה

המרכז למיפוי ישראל חיווה את דעתו הרשמית בעניין תחום שטח השיפוט והסמכויות בעניין **אלאערג'**.⁷⁵ ההליך עסק בבקשה לביטול צו הריסה מינהלי שניתן לבניין שהוקם על-ידי סבו של המבקש בשנת 1965, בטענה כי הוא מצוי למעשה מחוץ לתחום שטח השיפוט והסמכויות של מדינת ישראל, ומשכך צו ההריסה שהוצא כנגדו בטל. לצורך הכרעה בעניין זה, נדרש בית המשפט להכריע בשאלה היכן עובר קו תחום שטח השיפוט והסמכויות. המשיבה בהליך הגישה חוות דעת מקיפה המתייחסת לנושא תחום שטח השיפוט והסמכויות על-פי הצו החקוק.⁷⁶ חוות הדעת מיום 11.9.2022 חתומה על-ידי מר חגי לייבושור, מנהל מרחב ירושלים במפ"י באותה התקופה. המבקש באותו ההליך הגיש חוות דעת נגדית מטעמו מיום 20.10.2022, חתומה על-ידי מר יהושע כרמלי, אשר כיהן גם הוא באותו התפקיד בעבר כ-20 שנים.⁷⁷ אף שחוות הדעת הוגשו מטעמם של שני צדדים המצויים בסכסוך משפטי, אין הן סותרות אחת את השנייה ברמה העובדתית, ולמעשה הן משלימות זו את זו בציר התמונה העובדתית בנושא. עם זאת, כפי שיוסבר להלן, חוות דעתו של מר כרמלי מוסיפה נדבך היסטורי ונקודות מבט נוספת השופכים אור על מצב הדברים כפי שראה אותו מי שכיהן בתפקיד בכיר ברשות במשך תקופה ארוכה, ואשר מחזקים את עמדתנו לגבי הבעייתיות ולמעשה חוסר הסמכות שביצירת קו תחום שטח השיפוט והסמכויות על-ידי ועדה מקצועית. חוות הדעת פותחות שתיהן ברקע ההיסטורי והחקיקתי שהוצג לעיל, לרבות דברי החקיקה שהובילו לקביעת תחום שטח השיפוט והסמכויות במקרה הירושלמי, וכן מציגה את התוספת האמורה לצו סדרי השלטון והמשפט, המערבת תיאורים מילוליים, פרטי נוף מלאכותיים, ונקודות ציון לא מתוקפות ברשת ישראל הישנה. התוספת נערכה על-ידי חיילים ונכתבה בשפה צבאית, בקנה מידה 1:20,000, ואופן עריכתה הוביל לבעיות רבות בנושאים של אישור תושבות, זכויות בביטוח לאומי, אישור בנייה מחוץ ובתוך תחום ירושלים וכיוצא באלו.⁷⁸ חוות הדעת עומדות שתיהן על הבעייתיות שנוצרה בקביעה מדויקת של קו תחום שטח השיפוט והסמכויות, אולם חוות דעתו של כרמלי מפרטת מעט יותר לגבי הרקע ההיסטורי לאורך השנים שהוביל ליצירת קו תחום שטח השיפוט והסמכויות. כרמלי כותב כי מפ"י עברה שלוש ועדות שונות לצורך גיבוש עמדתה הנוכחית.

הוועדה הראשונה הוקמה תקופה קצרה לאחר עשיית הצו ונקראה "ועדת סולל", על שם ראש הוועדה, ד"ר אשר סולל.⁷⁹ הוועדה כללה שני נציגים נוספים, אשר אחד מהם היה המודד המחוזי של ירושלים והאחר היה עובד אגף המדידות. ועדת סולל ביצעה ניתוח מקצועי של הקו הקבוע בתוספת ומצאה סתירות רבות בין המפה לבין הנתונים שנקבעו בצו, זאת מכיוון שערכי הנקודות במפות היו ברמת דיוק של 8 ספרות (4 ספרות מתארות מיקום על ציר ה-X, ו-4 ספרות מתארות מיקום על ציר ה-Y), בעוד שערכי

⁷⁵ עניין **אלאערג'**, לעיל ה"ש 36.

⁷⁶ שם, בפס' 13 לפסק-הדין של השופטת גרינבאום-שמעון; חוות דעת מומחה (חוות דעת של חגי לייבושור, מנהל מרחב ירושלים של המרכז למיפוי ישראל, 11.9.2022) (להלן: "לייבושור").

⁷⁷ כרמלי, לעיל ה"ש 36.

⁷⁸ שם, בפס' 1 לחוות הדעת.

⁷⁹ שם.

הנקודות בתוספת לצו הן ברמת דיוק של 10 ספרות (5 ספרות מתארות מיקום על ציר ה-X, ו-5 ספרות מתארות מיקום על ציר ה-Y). לפי שתי חוות הדעת, עקב רמת הדיוק הבעייתית של המפות הטופוגרפיות אשר הסתמך עליהן הדרג הצבאי לצורך הכנת קו תחום שטח השיפוט והסמכויות, נוצרו סטיות של עשרות מטרים בין הפרטים המותווים במפה לבין מיקומם האמיתי, כאשר ההפרש הגדול ביותר שנמצא הוא בטווח של כ-70-90 מטר.⁸⁰ מסקנתה של ועדת סולל הייתה כי אין פתרון אחר אלא "להגדיר מחדש" את קו תחום שטח השיפוט והסמכויות.⁸¹

בשנות ה-90 של המאה הקודמת הוקמה ועדה נוספת ששמה "ועדת אדלר", ומטרתה הייתה להתאים את הקו למפות חדשות שהחלו לעשות בהן שימוש (מפות מ"ג) לצד בעיה של בליית המפות הישנות משנות ה-70.⁸² בוועדה זו היו חברים שלושה נציגים: מר יהושע כרמלי, מר אדלר אשר כיהן כמנכ"ל מ"י, ראש אגף שדה במפ"י (וקצין המיפוי של המנהל האזרחי ביו"ש) וכן מנהל מרחב ירושלים של מפ"י.⁸³ ועדת אדלר אימצה את קו ועדת סולל. קווים אלו לא "נחתמו באופן רשמי", כעולה מדברי מפ"י, אך מן הבחינה המקצועית היא שימשה התוצר המקצועי הרשמי לקביעת תחום שטח השיפוט והסמכויות היכן ששאלה בנושא זה עלתה, וזאת אף שהקו לא נקבע באופן "אבסולוטי", ולכן ההיסמכות על הקווים שאומצו בוועדת סולל וועדת אדלר עשויה לפעמים להוביל לתוצאות שונות (כלומר, באופן שיצר חוסר ודאות משפטית).⁸⁴ בנקודה זו נגמרת חוות דעתו של כרמלי, וחוות דעתו של לייבושור ממשיכה את מהלכם ההיסטורי של הדברים.

לפי לייבושור, בשנת 2014 החליט מנכ"ל מ"י באותה תקופה על **"הקמת ועדת מומחים שתנתח ותפרש את המסמכים הנוגעים לקו הרחבת תחום שיפוט ירושלים 1967, ותייצר קו עבודה ממוחשב, מקצועי ואחיד שישמש את כל הגופים הנוגעים בדבר"**.⁸⁵ שם הוועדה הוא מג"ל ("מרכז גבולות לאומי"), והיא הוקמה בשיתוף עם יחידת המיפוי הצבאית. מג"ל מונה חמישה בעלי תפקידים.⁸⁶ מג"ל ביצעה ניתוח מקצועי של המסמכים הרלוונטיים, לרבות הצו, ותוצרה העיקרי הוא "קו פרשנות" אחיד שהופץ לגורמי הממשל הרלוונטיים והרשויות המקומיות וכן יקלט לתוך מערכת ה-GIS.⁸⁷ קו הפרשנות אומץ על-ידי מנכ"ל מ"י כניתוח המקצועי הרשמי והמחייב בשנת 2014 במסמך רשמי מטעמו.⁸⁸ לטענת חוות הדעת, קו הפרשנות איננו מהווה שינוי לקו המקורי שנקבע בצו, אלא הוא רק תוצר של ניתוח מקצועי לצורך הגדרת "קו עבודה" אשר ישמש את הגורמים המקצועיים.⁸⁹ עמדה זו לפיה יש לאמץ את קו הפרשנות כקו

⁸⁰ לייבושור, לעיל ה"ש 76, בפס' 3(ד)-(ה); כרמלי, לעיל ה"ש 36, בפס' 4.

⁸¹ כרמלי, לעיל ה"ש 36, בפס' 4 לחוות הדעת.

⁸² שם, בפס' 5.

⁸³ שם, בפס' 5-6.

⁸⁴ עניין בקרי 2016, לעיל ה"ש 30, בפס' 49 ו-55-56 לפסק-הדין של השופט שדיאור.

⁸⁵ לייבושור, לעיל ה"ש 76, בפס' 4 לחוות הדעת.

⁸⁶ ביניהם מפקד מדור גבולות ביחידת המיפוי הצבאית, ראש מדור גבולות ומנהל מרחב ירושלים במפ"י.

⁸⁷ לייבושור, לעיל ה"ש 76, בפס' 6 לחוות הדעת. קו זה הוא ההמשך הרעיוני של קו ועדת סולל וקו ועדת אדלר, אולם לא ברור באיזו מידה הסתמכה ועדה זו על תוצרי הוועדות הקודמות (אם כי ניתן לשער, בהשוואה למתודולוגיה שתיאר מנהל מרחב ירושלים בחוות דעתו, לעיל ה"ש 76, שתוצרי הוועדות דומות אחת לשנייה).

⁸⁸ שם; חוזר מנכ"ל המרכז למיפוי ישראל "קואורדינטות רשמיות ואחידות לקו תחום ירושלים" (18.11.2014) (להלן: חוזר מנכ"ל מ"י).

⁸⁹ שם, בפס' 7.

התוחם את שטח השיפוט והסמכויות ראוייה לביקורת בשני היבטים: ראשית, טענה זו איננה קוהרנטית, שכן היא סותרת הן את השינוי שנעשה לדבר החיקוק בפועל והן את עמדתו של מנכ"ל מפ"י אשר תחת ידו ניתן החוזר המאמץ את קו הפרשנות. שנית, וכפי שכבר בוסס, לא ניתן לאתר מקור סמכות לפיו ועדות אלו הוסמכו "לקבוע" קו עבודה החורג מהקו החקוק. נפרט את הביקורות לפי סדרן: הביקורת הראשונה, מבחינת השינוי שנעשה לקו בפועל, תודגם בעזרת הנקודה שהייתה במחלוקת במסגרת עניין **אלאערג'**, ובעזרתה ניתן יהיה להמחיש כיצד קו הפרשנות משנה בפועל את הקו החקוק בצו, בהתאם לעמדתו של כרמלי ובניגוד לעמדתו של לייבושור. בחוות הדעת של לייבושור נכתב כך (ההדגשות הוספו):

"בניתוח המקצועי של ועדת המומחים נקבע כי נקודה 44 תהיה נקודה על שפת הדרך ע"פ הקואורדינטות שהוגדרו באכרזה [המקבילה לצו סדרי השלטון והמשפט והנוגעת לתחום עיריית ירושלים באופן ספציפי]. נקודה 45 תתוקן בהתאם למיקום מפגש הדרכים בפועל שנדגם ע"פ [תצלומי] אורתופוטו 1967 ובהתאם לתיאור המילולי הכתוב במפורש באכרזה 1967".⁹⁰

כלומר, לפי קו הפרשנות, נקודה 45 "תוקנה" בהתאם למיקום מפגש הדרכים **שהיה בפועל** על-פי עזר בן התקופה, ולא "מפגש הדרכים" בנקודת הציון החקוקה שאיננה מתארת במדויק את מיקום מפגש הדרכים. זוהי כמובן דוגמה אחת מני רבות בלבד, שכן נדרש היה לתקן כל נקודה ונקודה בה קיימת אי-ודאות לגבי מיקומה המדויק. עמדתה של מפ"י מדגימה כי לפי תפיסתם, נדרש היה לבצע תיקונים לקו החקוק, וזאת כדי להגיע לתוצאה התואמת את האמת העובדתית (המשוערת) בשעת עריכת הצו. כאמור לעיל בפרק ב', עמדה זו היא בעייתית הן מבחינת הדיוק המקצועי והעובדתי שלה (מפגש הדרכים מצוי בנקודה מסוימת בשיטת מיפוי ICS, אך לא ניתן לדעת מהי הנקודה בפועל והיכן מצוי בדיוק אותו מפגש דרכים) והן מבחינת ההשלכות המשפטיות שלה על הסמכות המנהלית וזכויות הפרט (החלת המשפט כולו, לרבות המנהלי והפלילי, באמצעות נורמה עמומה שאינה מאפשרת הכוונת התנהגות ופוגעת בהסתמכות ובזכויות האדם של הנידונים על-פיה). בנוסף, כפי שניתן לראות, אף עמדת בכירי מפ"י עצמה איננה אחידה בנושא. ניתן ללמוד זאת מחוות דעתו של כרמלי.⁹¹ כרמלי מסכם את חוות דעתו בזו הלשון (ההדגשות הוספו):

"ידוע לי ששלושת הוועדות גרמו לשינוי בקו שיפוט ויצרו מעב חדש של קו תחום שיפוט ירושלים בהשוואה לקו שהוגדר (בתוספת צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), התשכ"ז-1967) [ב]החלטת הממשלה מיום 28.06.1967, וזאת ללא כל חקיקה או תיקון בחקיקה. אני כותב זאת מאחר שראיתי צורך

⁹⁰ לייבושור, לעיל ה"ש 76, בפס' 13.

⁹¹ כרמלי, לעיל ה"ש 36.

להדגיש, וגם אמרתי זאת בבתי המשפט שהקו אינו חוט השערה ויש לו מרחב

טעות/סטייה טכנית.⁹²

עינינו הרואות כי לעמדתו של כרמלי, בכיר הבקיא בתחום ועוסק בו לפי עדותו יותר מ-40 שנה (מתוכם 18.5 כמנהל מרחב ירושלים במפ"י), קו הפרשנות הוא למעשה הגדרה מחדש של הקו החקוק, וזאת, כלשונו, ללא כל חקיקה או תיקון בחקיקה.⁹³ נוסף על כך, מכיר כרמלי בקושי כי לקו הפרשנות קיים "מרחב טעות" (זהו המרחב אותו כינינו "מקבילית הספקן" לפי שיטת הניתוח המוצעת, אף אם יצירתו יכולה להיעשות על-פי מתודולוגיה אחרת), וכי לא מדובר בקו מדויק. עמדתו של כרמלי איננה העמדה היחידה החולקת על פרשנותו של לייבושור, שכן אף בחוזר המאמץ את קו הפרשנות נכתב במפורש כי פעילות ועדת המומחים אשר הפיקה את קו הפרשנות הייתה "ניתוח ופרשנות של צו סדרי השלטון והמשפט ואכרזות ירושלים".⁹⁴ לכן, ניתן לראות כי הן עמדתה העדכנית של מפ"י (לפי חוות דעתו של מר לייבושור, ובדומה לעדותו בעניין בקרי 2016) והן עמדה קודמת שניתנה באותו נושא על-ידי מי שהיה לשעבר מנהל מחוז ירושלים במפ"י (מר כרמלי) מובילות למסקנה זוהי, לפיה קו הפרשנות איננו מדויק וכי אף לאחר צמצום כלשהו של טווח הטעות קיים בו מרחב טעות אינהרנטי אף אם קיימת מחלוקת לגבי שיעור הטווח המדויק.⁹⁵ כמובן שאין בסתירה זו כדי לאיין את מי מהעמדות, אך בהחלט יש בה כדי להצביע על כך שאין מדובר בתשובה ברורה ואחידה המפורסמת לציבור באופן נהיר והמאפשר את הסתמכותו עליה לצורך ידיעה היכן עובר תחום שטח השיפוט והסמכויות.

מכל מקום, אנו סבורים כי חוות דעתו של מר כרמלי מדייקת יותר בכך שהיא מכירה בפגמיו של קו הפרשנות, וכי פגמים אלו הם שמובילים לבעייתיות בעמדתה העדכנית של מפ"י, ובצורך לפתרון אחר, בין שמדובר בפתרון המוצע בפרק ב', באחת מחלופותיו שהובאו שם או בחלופה אחרת, וזאת לצד תיקון החקיקה המתבקש. למען שלמות הדברים, יצויין כי בדומה לעניין בקרי 2020, הכרעת בית המשפט בעניין **אלאערג'** לפיה צו ההריסה בטל, עולה בקנה אחד עם גישתנו, לפיה שינוי תחום שטח השיפוט והסמכויות מבלי שניתן לכך תוקף חוקי צריכה להיעשות בידי הגורם המוסמך לכך בלבד.⁹⁶ העמדה אשר מובעת בשני עניינים אלו מדגישה את הטעויות שנפלו בפסקי-דין שנסקרו מעלה, כגון עניין **בדראן** ועניין בקרי 2016, במיוחד באשר לתשובה לגבי מעמדו המשפטי של תחום שטח השיפוט והסמכויות.⁹⁷ לצד זאת, ההכרעה בעניינים אלו גם תואמת את עמדתו העקרונית של בית המשפט העליון לאורך שנים רבות, אשר נסקרה גם

⁹² שם, בעמ' 279.

⁹³ נציין כי ברמה המשפטית, זו (כמו גם עמדתו של לייבושור) הן חיווי דעה לגבי שאלה משפטית, ומשכך מהוות עדות סברה. התשובה המשפטית לשאלה תיקבע על-ידי בית המשפט בלבד. ועדיין, יש עניין בהדגמה כי העמדה בקרב בכירי מפ"י איננה מונוליתית.

⁹⁴ חוזר מנכ"ל מפ"י, לעיל ה"ש 88. אף נקבע שם כי הקואורדינטות המצורפות לחוזר הן "מחייבות ומקבלות עדיפות על כל פרשנות קודמת או תוצר גרפי אחר (מפות אורטופוטו וכו')". כפי שהוסבר, גורם מינהלי אינו יכול לקבוע את פירושו הסופי של חקוק, מלאכה המצויה בסמכותם הייחודית של בתי המשפט.

⁹⁵ כרמלי, לעיל ה"ש 36, בעמ' 279; עניין **עמירה**, לעיל ה"ש 46, פס' 37 לפסקי-הדין של השופט טאוסגי; לעיל ה"ש 84.

⁹⁶ עניין **אלאערג'**, לעיל ה"ש 36, בפס' 55 לפסקי-הדין של השופט גרינבאום-שמעון.

⁹⁷ ראו לעיל בפרק א.3.

היא מעלה בעניינים כגון **ואנונו, אבנרי ופרשת הדוד הפונקציונלי**, בסוגיות דומות אשר להן מכנה משותף בדבר הקשיים המשפטיים החמורים שנורמות משפטיות ודברי חקיקה עמומים מביאים עימם.⁹⁸

הביקורת השנייה בנוגע לעמדתה העדכנית של מפ"י (גם אם נניח כי עמדתה של מפ"י בעניין **אלאערג'** היא קוהרנטית ומונוליטית) היא כי גם אם נניח כי קו הפרשנות מהווה תוצר מדויק מבחינה היסטורית לקו אותו קבע עושה הצו, לא ניתן למצוא בדברי החקיקה הרלוונטיים הסמכה להחלטתה של מג"ל (שכאמור אומצה על-ידי מנכ"ל מפ"י), המהווה מעשה מנהלי לכל דבר ועניין.⁹⁹ מקור ההסמכה האפשרי הקרוב ביותר העוסק במטריה זו הוא פקודת המדידות ותקנות המדידות שהותקנו מכוחן.

נניח, לצורך הדיון בלבד (הנחה אשר נפריך אותה בהמשך), כי פקודת המדידות ותקנות המדידות חלות על מדידות גבול גם לצרכי קביעת תחום שטח השיפוט והסמכויות, וכי לא מדובר בגבול לצרכי מדידת גבולות בין חלקות מקרקעין. מכיוון שהנקודות הקבועות בצו למעשה כבר נמדדו, מדובר בפעולה של "שחזור", המוגדרת כ-"**קביעת ערכי נקודה על בסיס מדידת נקודות מקוריות ונקודות תואמות, חומר ביסוס וחומר עזר.**"¹⁰⁰ ודוק – לא מדובר בקביעת נקודה, אלא קביעת **ערכי** הנקודה, כדוגמת קביעת ערכיה העדכניים של נקודה לאחר התמרה (מלשון "המרה") שלהן, כפי שנעשה בשיטה המוצעת בפרק ב', וזאת מבלי לקבוע מראש את הנקודה עצמה כפי שנעשה בהפקת קו הפרשנות על-ידי מפ"י. "חומר הביסוס" מוגדר כרשימה פתוחה של מקורות, ולכן נדמה כי צו חקוק מהווה מקור לקביעת ערכיה של נקודה גבול, ולכן הגישה המוצעת הולמת את תקנות המדידות ולא סותרת אותה.¹⁰¹ בניגוד לכך, לפי חוות הדעת מטעם הגורמים המקצועיים במפ"י, קו הפרשנות קבע את הנקודות עצמן, ורק לאחר מכן נעשתה התמרה שלהן מרשת ישראל הישנה (ICS) לרשת ישראל החדשה (ITM). כלומר, בעוד שהחקוק מאפשר לבצע מניפולציה מתמטית (בתוך דל"ת אמות המספרים והמילים המבטאים אותן בצו) על נקודות חקוקות, המחוקק לא הסמיך את הגורם המקצועי לשנות את הנקודות החקוקות עצמן כפי שנקבעו בחומר הביסוס המקורי.¹⁰²

נימוק נוסף המוביל לאותה מסקנה הוא כי מקום בו תחום שטח השיפוט והסמכויות של מדינת ישראל נקבע בצו, חל הכלל לפיו דין מאוחר גובר על דין מוקדם, וכן הכלל כי דין מיוחד גובר על דין כללי (וטענה זו רלוונטית הן לתקנות המדידות והן לתחולה עקיפה של מושגים מפקודת המדידות, כגון פעולת ה"מדידה לרבים" עליה נעמוד בהמשך).¹⁰³ לכן, בנוגע למטריה ספציפית זו (נקודות חקוקות הקובעות את תחום שטח השיפוט והסמכויות של ישראל), נסוגה סמכותה המשוערת של מפ"י לקבוע נקודות אלו מפני הצו, אשר תחולתו הן מאוחרת בזמן לפקודת המדידות ולתקנותיה והן ספציפית להן (שכן היא עוסקת לא במושג עמום של "גבול" אלא בתחום שטח השיפוט והסמכויות). כמו כן, נזכיר כי כאשר ההסמכה נעשית

⁹⁸ שם.

⁹⁹ ככל שאין דברי חקיקה רלוונטיים המסמיכים את הרשות לבצע פעולה פלונית (וככל שלא מדובר בסמכות עזר או סמכות טבועה), חל עיקרון חוקיות המינהל לפיו הרשות המנהלית אינה יכולה לפעול בהיעדר סמכות חוקית. ראו לעיל ה"ש 27.

¹⁰⁰ ס' 1 לתקנות המדידות (מיפוי), לעיל ה"ש 47.

¹⁰¹ לפי הסיפה להגדרה "וכיוצא באלה", המהווה סממן פרשני מובהק לרשימה פתוחה, כאשר אחד מהפרטים המנויים בהגדרה הוא "פסק דין".

¹⁰² ראו לדוגמה תקנה 21(ב) לתקנות המדידות (מיפוי), לעיל ה"ש 47, העוסקת בהתמרה של נתונים ישנים ולא בקביעת המדידה מחדש.

¹⁰³ בלשון המקור: "Lex posterior derogat legi priori"; "Lex specialis derogat legi generali".

מכוח חקיקת משנה ולא מכוח חקיקה ראשית, מורנו חוקי־סוד: כבוד האדם וחירותו כי על הסמכה זו להיות **מפורשת**, ולכן אף אם היינו מוצאים עיגון מפורש לסמכות כאמור, ודאי שאין היא סמכות מפורשת המתירה פגיעה בזכויות יסוד, בהתאם למפורט בפרק ב'.¹⁰⁴

גם מפרשנות הפקודה עולה כי זו איננה מאפשרת להסמיך את הרשות המודדת לבצע מדידות על טעם עצמה. לדוגמה, במסגרת הגדרת הפעולה "מדידה לרבים", מסמיכה הפקודה "כל ראש יחידה ממשלתית" לבצע מדידות ל"צרכים רשמיים". אך התיבה "צרכים רשמיים" חייבת להיקרא בהקשר החקיקתי שבה היא נוצרה – ענייני תכנון ובנייה – ולא לחרוג מגדריה. מסקנה זו עולה מהצורך בפרשנות מקיימת של דברי חקיקה, ודאי כאלו מאוחרים וספציפיים לפקודה, שכן פרשנות אחרת משמעותה כי ההיקף הגיאוגרפי בו יחול המשפט הפנימי של מדינת ישראל יכול שייקבע על־ידי "כל ראש יחידה ממשלתית" ובניגוד להנחיית האורגן המוסמך לכך בפקודת סדרי השלטון והמשפט – שר הביטחון (או הגורם המקביל בפקודת שטח השיפוט והסמכויות – ממשלת ישראל).¹⁰⁵ אף אם נתעקש ונאמר כי שר הביטחון מוסמך לדרוש מדידה כאמור מכוח הפקודה, ברור כי הפקודה מדברת על ביצוע מדידות בלבד, ולא – כפי שנטען בחוות דעתה העדכנית של מפ"י – על קביעת הנקודות המחייבות לתחיימת שטח השתרעות המשפט הפנימי בישראל, על דעת עצמה ובהיעדר צו שר הביטחון.

אף אם נניח כי סמכות כאמור קיימת, עולה קושי משמעותי בטענה כי "גבול" במובנו בפקודת המדידות ובתקנות המדידות שקול למונח "תחום שטח השיפוט והסמכויות". אם נקרא את המושג "גבול" המופיע בפקודת המדידות ובתקנות המדידות במובנו המקורי, כלומר לפי הקשרו הכללי של החוק, לפי כוונת המחוקק שאותה הביע בעצמו במקומות שונים ולפי מטרות החוק, מתחורר ממילא כי המונח "גבול" מתייחס לגבולותיהן של חלקות במקרקעין לצורך תיעוד מפת הזכויות הקנייניות בפנקסי המקרקעין השונים, וכי התקנות לא חלות על מדידות "גבולות" לצרכי קביעת תחום תחולתו של המשפט הפנימי. זוהי גם המסקנה המתבקשת מהמטרה העולה מאופן ניסוח התקנות; מקריאה של תקנות המדידות ניתן לראות כי רובן מתייחסות במפורש למדידות הנוגעות ל"גבולות" בין חלקות מקרקעין, דהיינו להסדרת משטר הזכויות הקנייני בלבד.¹⁰⁶ גם פקודת המדידות, אשר מכוחה הותקנו תקנות המדידות (מדידות ומיפוי), נוגעת בבידור לאסדרתן של זכויות קניין במקרקעין.¹⁰⁷ מקורה של הפקודה היא במאמץ של השלטון המנדטורי להכין תשתית טכנית לסימון הליכי הסדר הזכויות במקרקעין בארץ ישראל אשר התעתדו להגיע, ועל רקע היסטורי־קנייני־חקיקתי זה יש לקרוא ולפרש את הוראותיה.¹⁰⁸ למעשה, דברים אלו כבר נדונו והוכרעו

¹⁰⁴ סעיף 8 לחוקי־סוד: כבוד האדם וחירותו וסעיף 4 לחוקי־סוד: חופש העיסוק. הלכה ידועה היא כי כאשר הסמכות מוענקת מכוח החוק המסמיך, מתקיים יחס ישר בין עוצמת הפגיעה בזכויות יסוד שתיגרם מהפעלת הסמכות לבין מידת המפורשות שתידרש מכוח החוק המסמיך לצורך עמידה במבחן ההסמכה. ראו עניין **המפקד הלאומי**, לעיל ה"ש 40; בג"ץ 8010/16 **ברזון נ' מדינת ישראל**, פס' 58 לפסק־הדין של המשנה לנשיאה (בדימ') מלצר (נבו 12.7.2021); רע"א 2558/16 **פלונית נ' קצין התגמולים**, פס' 38 לפסק־הדין של השופטת ברק־ארוז (נבו 5.11.2017).
¹⁰⁵ לעיל ה"ש 10.

¹⁰⁶ ראו את ההגדרה המפורטת למונח "מדידה" בסעיף 1 לתקנות המדידות (מיפוי), לעיל ה"ש 47. בין היתר, ההגדרה כוללת את המונח "**פרטי תבליט או תכנית וגבולות**". השימוש במונח "גבול" לאורך התקנות כולן נוגע לגבולות של חלקות מקרקעין, ולא נקודות המתחמות את תחום שטח השיפוט והסמכויות של מדינת ישראל. לראייה נוספת: הגדרת המונחים "בנק"ל, "תת"ג" ו-"תש"צ" המופיעים בתקנות נוגעים כולן להיבטים של זכויות במקרקעין.
¹⁰⁷ לעיל ה"ש 47.

¹⁰⁸ חיים זנדברג **הסדר זכויות במקרקעין בארץ-ישראל ובמדינת ישראל 189-191** (התשס"א).

בבית המשפט בעבר; כך לדוגמה, הוכרע כי הפקודה אינה חלה על פעולות מדידה לצורך גביית ארנונה, ומשכך מקל וחומר כי הפקודה איננה נוגעת להסדרי יסוד כגון היקפו הגיאוגרפי של תחולת המשפט הפנימי בישראל.¹⁰⁹

הפרשנות המוצעת לפקודת המדידות אף הולמת את המובנים אשר הוענקו למושגים מפקודת המדידות בתיקונים והצעות חוק בעבר. בדיונים על הצעת חוק לתיקון פקודת המדידות נאמר כי עלה הצורך להתקין תקנות מכוח הפקודה, בנוסף לצרכי קביעת הבעלות על שטחים, גם למטרת הכנת מפות לצרכי תכנון, בנין ערים ופיקוח על עבודות אלו – עניינים מעולם התכנון והבניה, בעוד שאין כל אזכור הנוגע לתחום שטח השיפוט והסמכויות.¹¹⁰ הדברים נכונים גם לגבי הצעת חוק עדכנית לאסדרת תחום המדידות משנת 2017, אף שזו לא נכנסה לתוקף.¹¹¹ כך לדוגמה, בהצעת החוק התייחס המושג "גבול" לנקודות גבול של חלקות מקרקעין, ולא למובן של גבולות לצורך סיווג תחום שטח השיפוט והסמכויות (מובן השמור בכל מקרה, בהתאם לנדון בפרק א', לגבולות בינלאומיים).¹¹² בנוסף, המובן אשר הוענק למונח "מדידה לרבים" בהצעת חוק להסדרת תחום המדידות הוא מדידות המתבצעות למטרות ציבוריות כדוגמת מיפוי תשתיות ונכסים, תכנון, רישוי וכדומה, וכפי שניתן להבין, מדובר בצרכים מתחומי התכנון והבניה, ולא כאלו הנוגעים להחלת המשפט הפנימי כולו.¹¹³ אף הסמכויות המוצעות בהצעת החוק קובעות במפורש כי מפ"י תהא מוסמכת לתחזק בסיס נתונים לצורך תיעוד נתונים גיאוגרפיים בלבד, ולא לקביעתם מחדש.¹¹⁴ הצעות חוק שלא ניתן להן תוקף של חוק אמנם אינן מהוות מקור נורמטיבי מחייב, אך הן יכולות להוות אינדיקציה נוספת, החופפת עם פסיקת בתי המשפט בעבר, לדעתו של המחוקק בנושא.

המסקנה המתבקשת אפוא היא כי חוות הדעת אשר הוציאה מפ"י איננה עקבית ומודה כי היא חורגת מדל"ת אמות הסמכתה, וכי אף אם נתעקש לאתר את החוק הקרוב ביותר מבחינה נושאית להסדיר את המטריה המשפטית של קביעת תחום שטח השיפוט והסמכויות של ישראל, ניווכח לגלות כי הפסיקה אשר פירשה אותו, הספרות אשר כתבה אודותיו והתיקון אשר נעשה בו, מסכימים כולם כי אין מקור חוק המאפשר למפ"י לקבוע היכן יחול המשפט הישראלי וכי לא זו מטרותו או סמכותו, שכן הוא נוגע אך ורק לגבולות בהקשרים קנייניים ותכנוניים. את ואקום חקיקתי זה, שאינו רצוי וראוי לתיקון, ממלא בית המשפט, שתפקידו לפרש נאמנה את הדין.

¹⁰⁹ ע"מ (ת"א) 19488-02-10 שקלרש נ' מועצה מקומית סביון, פס' 7-8 לפסק-הדין של השופט שהם (נבו 8.11.2010).

¹¹⁰ ד"כ 9.12.1952, 277; ד"כ 9.6.1953, 1538.

¹¹¹ [הצעת חוק המדידות, התשע"ז-2017](#).

¹¹² שם, בס' 4.

¹¹³ שם.

¹¹⁴ שם, בס' 34(ג). "ציון, במשפט תפדה; וְשָׂקִיָּה, בְּצִדָּקָה." ישעיהו א 27.

ד. סיכום

לאחרונה, עם הגברת האכיפה הפלילית והמינהלית במרחב התפר, שאלת קביעתו של תחום שטח השיפוט והסמכויות הופכת למרכזית יותר ויותר לעניינם של בעלי דין רבים בנושאים הנוגעים לקניינים ולזכויות אחרות. לכן, נראה כי הגיעה העת לשיח משפטי קורקטי בנושא, וזאת על-מנת לגבש פסיקה נכונה, אחידה ומדויקת, ולקבוע כלים נכונים ובר-ייתפועל שבעזרתם ניתן יהיה להביא את הגבול החקוק הן לידיעת הציבור והן לידיעת המשפטנים – לרבות עורכי-הדין והשופטים היושבים בדין בעניינים אשר מיקומו המדויק של קו תחום שטח השיפוט והסמכויות של מדינת ישראל מהווה בריח התיכון להכרעה נכונה בהם. חשוב כי יהיה בידי הציבור, לרבות ציבור המשפטנים, כלי מדויק, נגיש וקל לתפעול על-גבי המרשתת, אשר באמצעותו ניתן יהיה להבהיר את מצבו המשפטי של כל אדם הבא לעשות מעשה או להימנע מעשיית מעשה במרחב התפר, באופן שיתיישב עם עיקרון החוקיות, ישמור על העיקרון הדמוקרטי (אשר נתן לו המחוקק ביטוי בחוקי-היסוד) בדבר הגנה מינימלית על זכויות היסוד של יושבי הארץ, ויגן על הסתמכותו הבסיסית של הפרט מפני כוחו הכופה של המינהל הציבורי. הדרך המיטבית לעשות כן היא דרך פרשנות החקוק באופן שאינו סוטה מלשונו. כפי שציינו בתחילת המאמר, סוגיית הפרשנות של מפות וקואורדינטות חקוקות אינה מוגבלת בהכרח רק לתחום זה, ועשויה להתעורר בכל מקרה שבו תרגום הוראת החוק ל"לשון בני האדם" כרוכה בהפעלת ידע בסיסי בתחום ידע ספציפי, כגון נוסחאות מתמטיות ומדעיות הקבועות לצורך חישובים שערכיהם משפיעים על הגדרות הקבועות בחוק. הדרך הנכונה לפרשנות חקוקים מסוג זה באופן שאינו פוגע בהסתמכותו של הציבור הרחב היא באופן שאינו סוטה מלשונו. כאשר מדובר במפה חקוקה שאינה מתוקפת בשיטה עדכנית, ולכן יוצרת תא שטח אשר הדין החל בתחומו מוטל בספק, יש לבצע תיחום גיאומטרי של השטח המוטל בספק וליישם בו את כלל ההכרעה לפיו שטח שיש ספק בדבר תחולת הצו עליו, לא הוכנס לתחום שטח השיפוט והסמכויות (בין שמדובר בהליך אזרחי או פלילי). כמו כן, במקרים אלו של נוסחאות ומפות חקוקות, חשוב כי אם אכן ישנן טעויות מקצועיות, הרי שאותן הטעויות יובאו לידיעת המחוקק שישקול אם לתקן, ולא יתוקנו בעקיפין ב"חקיקה מקצועית" נעדרת הסמכה מפורשת בחוק. ירושלים מחויבת במיוחד לאמת, סדר ושלום.¹¹⁵ הממשלה ומשרדיה הרלוונטיים ייתנו דעתם, יישבו על המדוכה ויחליטו על פתרונות מדויקים, ברורים, מוסכמים ונגישים לציבור. כתמיד, עד שיעשו כן, מצויה מלאכת יישוב החקיקה עם המציאות בידי בתי המשפט. לא עליהם המלאכה לגמור ולא הם בני חורין לבטל ממנה.¹¹⁶ בוודאי שאין הם רשאים להניחה בידי מומחי הרשות המבצעת, כל עוד אלו לא הוסמכו לבצעה.

¹¹⁵ "אשרי כן יקרא לך עיר הצדק קרנה נאמנה." ישעיהו א 26.

¹¹⁶ "לא עליך המלאכה לגמור, ולא אתה כן חורין לבטל ממנה." משנה, אבות ב, ט"ז.

נספח – מפת ארץ ישראל כפי שהוכרזה במנשר שלטון צבא-הגנה לישראל בירושלים (מנשר מס')

(1)

