

## הכרזה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה

### הצעה להחלטה

מחליטים,

להציע לכנסת להכריז על מצב חירום, לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה, לתקופה של שנה אחת, בהמשך להכרזה הקודמת של הכנסת מיום ג' בחשוון התשע"ח (23 באוקטובר 2017), שתוקפה עד יום א' באלול התשע"ח (12 באוגוסט 2018). כל אחד משרדי הממשלה, בתיאום עם משרד המשפטים, ימשיך לפעול לקידום הניתוק של החקיקה שבתחום אחריותו מהזיקה להכרזה על מצב החירום, ובכלל זה קידום חקיקה ראשית וחקיקת משנה, שתאפשרנה את ביטול הצווים לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957.

השרים ידווחו לממשלה על פעולותיהם לשם ביצוע החלטה זו עד ליום י' בניסן התשע"ט (15 באפריל 2019).

## דברי הסבר

### רקע כללי

א. ביום ג' בחשוון התשע"ח (23 באוקטובר 2017), הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום א' באלול התשע"ח (12 באוגוסט 2018). הכרזה זו ניתנה לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה, אשר קובע כי "ראתה הכנסת שקיים במדינה מצב של חירום רשאית היא, ביוזמתה או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב חירום".

ב. מצב החירום קיים בישראל ברציפות מאז חודש אייר תש"ח (מאי 1948), תחילה מכוח הכרזה של מועצת המדינה הזמנית לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948 ולאחר מכן, החל מהכנסת ה-14, מכוח הכרזות של הכנסת לפי חוק-יסוד: הממשלה. לעניין זה, קובע סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה כי תקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום לא תעלה על שנה, וכי בידי הכנסת הסמכות לחזור ולהכריז על מצב חירום.

ג. סעיף 69(ב) לתקנון הכנסת קובע כי אם הממשלה מציעה שהכנסת תחזור ותכריז על מצב חירום, על הממשלה להעביר את הצעתה אל יושב ראש הכנסת ואל הוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה חוק ומשפט לעניין הכרזה על מצב חירום לא יאוחר משישים ימים לפני תום מצב החירום.

ד. מוצע, כי בשל המצב הביטחוני-מדיני הקיים היום במדינה, תציע הממשלה לכנסת לשוב ולהכריז על מצב חירום לתקופה של שנה. שורה של חוקים חיוניים, אשר חלקם מקנים סמכויות נחוצות לשם התמודדות עם המצב הביטחוני השורר היום במדינה, תלויים בהמשך תוקפה של ההכרזה על מצב החירום ובכללם:

חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת-חירום, התש"י-1949;

חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979;

פקודת הארכת תוקף של תקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ט-1948;

חוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], התשל"ג-1973;

חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957.

ה. הנסיבות הביטחוניות השוררות במדינה מחייבות את המשך קיומן של הסמכויות המוקנות בחלק מהחוקים האמורים לעיל, וזאת בשל הצרכים של גורמי הביטחון לשם המלחמה בטרור. שירות הביטחון הכללי ומשרד הביטחון דיווחו כי במהלך השנים האחרונות נעשה שימוש בחלק מן הסמכויות המעוגנות בחוקי החירום האמורים. בחודשים שחלפו מאז העדכון (מיום ה-1.8.2017), לצורך החלטת הממשלה האחרונה בעניין הכרזה על מצב חירום הוצאו כעשרים צווים לצורך ביצוע מעצרים מנהליים לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), ונעשה שימוש מספר פעמים בסמכות לאסור על יציאה לחו"ל מכוח פקודת הארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ). גורמי הביטחון האמורים

מדגישים כי קיים עדיין צורך מהותי בשימור חוקי החירום הביטחוניים, אשר מקנים כלים משפטיים חיוניים במלחמה בטרור, וזאת עד להשלמת הליכי חקיקתם של חוקים חלופיים.

ז. יש לציין כי במאי 2012 החליט בית המשפט הגבוה לצדק למחוק את העתירה שהגישה בשנת 1999 האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד החלטת הכנסת להכריז על מצב חירום. זאת, מן הטעם כי "העתירה מיצתה עצמה, אף שאמנם לא תמה המלאכה". בהתחשב ב"נסיבות דהיום ונוכח מכלול הצעדים שננקטו", קבעו השופטים כי מעורבותם "אינה נדרשת עוד לעת הזאת, בלא שנעלו דלתות לעתיד לפי הצורך". בית המשפט הדגיש כי "המלאכה עודנה מרובה, אך לעת זו יש להותיר את המשך התהליך לרשויות המוסמכות תוך המסר כי מה שהחל לפני למעלה מעשר שנים, ראוי שיגיע לסיומו הלא רחוק".

ח. גם לאחר מחיקת העתירה בעניין, נמשכת באופן רציף עבודת המטה הבין-משרדית, אותה מרכז משרד המשפטים, לניתוק החקיקה ממצב החירום. מאז כהונתה של הכנסת ה-18 נעשתה העבודה בפרויקט זה אינטנסיבית במיוחד בעקבות מעקב ופיקוח נמרץ של הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון וועדת חוקה, חוק ומשפט לעניין הכרזה על מצב חירום על קידום העבודה הממשלתית בנושא.

רצ"ב מכתב שנשלח ממחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים אל יושב ראש הוועדה המשותפת לעניין הכרזה על מצב חירום ביום 3 באוקטובר 2017 המתאר את עיקרי הדברים בעניין עבודת הממשלה לניתוק החקיקה ממצב החירום, לקראת חידוש ההכרזה על מצב חירום מיום 23 באוקטובר 2017.

ט. בחודשים אשר חלפו מאז מכתב זה נרשמה התקדמות משמעותית לגבי החלפת חלק מהחוקים אשר תלויים במצב חירום, וכן לגבי החלפת צווי הפיקוח אשר הוצאו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957.

לעניין ההתקדמות שחלה בהחלפת החוקים אשר תלויים במצב חירום, יש לציין את ההתקדמויות הבאות:

א. **חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016** נכנס לתוקף ב-1.11.2016. חוק זה, שהוא פרי של עבודה בין-משרדית רבת שנים, קובע הסדרים המאפשרים להתמודד עם הטרור ללא תלות בהכרזה על מצב חירום. כפועל יוצא, בוטלה **פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948**, שתוקפה היה תלוי בקיומו של מצב חירום. יצוין כי בהצעת חוק המאבק בטרור, הציעה הממשלה גם לתקן את **חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979**, כך שבין השאר, תבוטל זיקת החוק להכרזה על מצב החירום, וכן לבטל את **תקנה 6 בתקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ח-1948** שלפיה "שר הפנים רשאי לאסור את יציאתו של אדם מישראל, אם קיים יסוד לחשש שיציאתו עלולה לפגוע בביטחון המדינה". הכנסת החליטה ביום 28.3.2016 לפצל בין

היתר את סעיפים 115 ו-120 אשר עסקו בנושאים אלה מהצעת חוק המאבק בטרור, על מנת לאפשר את השלמת חקיקת החוק בהקדם, ולקיים דיון נפרד בסוגיות אלה. מאז החלטת הממשלה הקודמת התקיימו מספר דיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת להכנת חלק אחרון זה של הצעת החוק לכדי קריאה שניה ושלישית.

ב. **חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 31), התשע"ח-2018**, פורסם ביום 23.5.2018 (ס"ח 2719, עמ' 668). החוק מבטל את רוב ההסדרים שבתקנות **שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ) התש"ט-1948** על ידי עיגונם, בשינויים מסויימים, בחוק הכניסה לישראל. יתר הסעיפים יבוטלו לאחר השלמת עיגון הסמכות למנוע מאדם לצאת מישראל מטעמים ביטחוניים בהסדר העוסק במעצרים מנהליים כמפורט לעיל.

ג. **הושלמה חקיקתו של תיקון מספר 17 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשע"ח-2018** (ס"ח 2705, עמ' 284). בכך בוטלה זיקתו של סעיף 11 לחוק, העוסק בנסיבות המאפשרות העסקה בשעות נוספות, למצב החירום. בעקבות זאת, חוק זה אינו קשור עוד להכרזה על מצב החירום.

ד. **תזכיר חוק הסדרי משפט ומינהל [נוסח משולב] (תיקון מס' 4) (ניתוק הזיקה להכרזה על מצב חירום), התשע"ח-2018**, שבו מוצע לבטל את הסעיף המתלה את תוקפם של חלק מסעיפי החוק בהכרזה על מצב חירום, הופץ להערות הציבור ביום 24.4.2018.

מלבד החוקים האמורים, קיימים עוד שישה חוקים שתלויים במצב חירום, באופן מלא או ביחס לסעיפים מסויימים בהם. עבודת משרדי הממשלה נמשכת בעניין חלק מחוקים אלה, אשר לדעת גורמי המקצוע נדרשת לגביהם היערכות חקיקתית לקראת ביטול ההכרזה.

י. בנוסף ממשיכה גם עבודת משרדי הממשלה בעניין ניתוקם ממצב חירום של צווים שהוצאו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, התלוי כאמור אף הוא בהכרזה על מצב חירום. כיום נותרו 24 צווים בתוקף. יש לציין כי צווי הפיקוח שעדיין בתוקף מצריכים החלפה בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה קודם לביטולם, ולגבי חלק ניכר מהם מדובר בהסדרה של פעילות משקית רחבה, הדורשת תיקוני חקיקה מקיפים. לגבי כשליש מצווי הפיקוח שעדיין בתוקף, מונחות על שולחן ועדות הכנסת תקנות או הצעות חוק ממשלתיות.

בהקשר זה נציין כי מאז שנשלח מכתב העדכון ביום 3 באוקטובר 2017 עברה קריאה ראשונה הצעת חוק לשמירה על בטיחות מעליות, התשע"ח-2017, שמטרתה להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (התקנת מעליות ומתן שירות למעליות), התשמ"ג-1984. טרם החלו הדיונים בעניינה בוועדת הכלכלה.

מוצע להנחות את משרדי הממשלה השונים להמשיך בעבודה הבין-משרדית האמורה.

### נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

### תקציב

לא רלוונטי.

### השפעת המצבה על כוח האדם

לא רלוונטי.

### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

בהמשך להחלטות ממשלה קודמות, עבודת המטה הבין-משרדית לניתוק החקיקה ממצב החירום, אותה מרכז משרד המשפטים, נעשית בשיתוף משרדי הממשלה שבאחריותם חוקים התלויים במצב חירום או צווי פיקוח. הואיל וטרם הסתיימה עבודה זו, קם הצורך להכריז גם השנה על מצב חירום.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' החלטה מס' 3011 שניתנה ביום י"ב באלול התשע"ז (3 בספטמבר 2017).

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

ההצעה היא על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי- חוקתי) . חוות דעתה של היועצת המשפטית של משרד המשפטים מצורפת והיא מקובלת על היועץ המשפטי למערכת הביטחון.

### סיווגים

סיווג ראשי: החלטה אחרת

סיווג משני: החלטה ביצועית

מוגש על ידי שרת המשפטים  
ועל ידי שר הביטחון

ט"ז בסיון התשע"ח  
30 במאי 2018



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

### נושא הצעת ההחלטה:

הצעת מחליטים - הכרזה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק יסוד הממשלה

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

א. ביום ג' בחשוון התשע"ח (23 באוקטובר 2017), הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום א' באלול התשע"ח (12 באוגוסט 2018). הכרזה זו ניתנה לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה, אשר קובע כי "ראתה הכנסת שקיים במדינה מצב של חירום רשאי היא, ביוזמתה או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב חירום".

ב. מצב החירום קיים בישראל ברציפות מאז חודש אייר תש"ח (מאי 1948), תחילה מכוח הכרזה של מועצת המדינה הזמנית לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948 ולאחר מכן, החל מהכנסת ה-14, מכוח הכרזות של הכנסת לפי חוק-יסוד: הממשלה. לעניין זה, קובע סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה כי תקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום לא תעלה על שנה, וכי בידי הכנסת הסמכות לחזור ולהכריז על מצב חירום.

ג. סעיף 69(ב) לתקנון הכנסת קובע כי אם הממשלה מציעה שהכנסת תחזור ותכריז על מצב חירום, על הממשלה להעביר את הצעתה אל יושב ראש הכנסת ואל הוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה חוק ומשפט לעניין הכרזה על מצב חירום לא יאוחר משישים ימים לפני תום מצב החירום.

ד. מוצע, כי בשל המצב הביטחוני-מדיני הקיים היום במדינה, תציע הממשלה לכנסת לשוב ולהכריז על מצב חירום לתקופה של שנה. שורה של חוקים חיוניים, אשר חלקם מקנים סמכויות נחוצות לשם התמודדות עם המצב הביטחוני השורר היום במדינה, תלויים בהמשך תוקפה של ההכרזה על מצב החירום ובכללם:

חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת-חירום, התש"י-1949;

חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979;

פקודת הארכת תוקף של תקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ט-1948;

חוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], התשל"ג-1973;

חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התש"ח-1957.

ה. הנסיבות הביטחוניות השוררות במדינה מחייבות את המשך קיומן של הסמכויות המוקנות בחלק מהחוקים האמורים לעיל, וזאת בשל הצרכים של גורמי הביטחון לשם המלחמה בטרור. שירות הביטחון הכללי ומשרד הביטחון דיווחו כי במהלך השנים האחרונות נעשה שימוש בחלק מן הסמכויות המעוגנות בחוקי החירום

האמורים. בחודשים שחלפו מאז העדכון (מיום ה-1.8.2017), לצורך החלטת הממשלה האחרונה בעניין הכרזה על מצב חירום הוצאו כעשרים צווים לצורך ביצוע מעצרים מנהליים לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), ונעשה שימוש מספר פעמים בסמכות לאסור על יציאה לחו"ל מכוח פקודת הארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ). גורמי הביטחון האמורים מדגישים כי קיים עדיין צורך מהותי בשימור חוקי החירום הביטחוניים, אשר מקנים כלים משפטיים חיוניים במלחמה בטרור, וזאת עד להשלמת הליכי חקיקתם של חוקים חלופיים.

#### **קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

יש לציין כי במאי 2012 החליט בית המשפט הגבוה לצדק למחוק את העתירה שהגישה בשנת 1999 האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד החלטת הכנסת להכריז על מצב חירום. זאת, מן הטעם כי "העתירה מיצתה עצמה, אף שאמנם לא תמה המלאכה". בהתחשב ב"נסיבות דהיום ונוכח מכלול הצעדים שננקטו", קבעו השופטים כי מעורבותם "אינה נדרשת עוד לעת הזאת, בלא שנעלו דלתות לעתיד לפי הצורך". בית המשפט הדגיש כי "המלאכה עודנה מרובה, אך לעת זו יש להותיר את המשך התהליך לרשויות המוסמכות תוך המסר כי מה שהחל לפני למעלה מעשר שנים, ראוי שיגיע לסיומו הלא רחוק".

ח. גם לאחר מחיקת העתירה בעניין, נמשכת באופן רציף עבודת המטה הבין-משרדית, אותה מרכז משרד המשפטים, לניתוק החקיקה ממצב החירום. מאז כהונתה של הכנסת ה-18 נעשתה העבודה בפרויקט זה אינטנסיבית במיוחד בעקבות מעקב ופיקוח נמרץ של הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון וועדת חוקה, חוק ומשפט לעניין הכרזה על מצב חירום על קידום העבודה הממשלתית בנושא.

רצ"ב מכתב שנשלח ממחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים אל יושב ראש הוועדה המשותפת לעניין הכרזה על מצב חירום ביום 3 באוקטובר 2017 המתאר את עיקרי הדברים בעניין עבודת הממשלה לניתוק החקיקה ממצב החירום, לקראת חידוש ההכרזה על מצב חירום מיום 23 באוקטובר 2017.

ט. בחודשים אשר חלפו מאז מכתב זה נרשמה התקדמות משמעותית לגבי החלפת חלק מהחוקים אשר תלויים במצב חירום, וכן לגבי החלפת צווי הפיקוח אשר הוצאו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957.

לעניין ההתקדמות שחלה בהחלפת החוקים אשר תלויים במצב חירום, יש לציין את ההתקדמויות הבאות:

א. **חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016** נכנס לתוקף ב-1.11.2016. חוק זה, שהוא פרי של עבודה בין-משרדית רבת שנים, קובע הסדרים המאפשרים להתמודד עם הטרור ללא תלות בהכרזה על מצב חירום. כפועל יוצא, בוטלה **פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948**, שתוקפה היה תלוי בקיומו של מצב חירום. יצוין כי בהצעת חוק המאבק בטרור, הציעה הממשלה גם לתקן את **חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים)**, **התשל"ט-1979**, כך שבין השאר, תבוטל זיקת החוק להכרזה על מצב החירום, וכן לבטל את **תקנה 6 בתקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ)**, **התש"ח-1948** שלפיה "שר הפנים רשאי לאסור את יציאתו של אדם מישראל, אם קיים יסוד לחשש שיציאתו עלולה לפגוע בביטחון המדינה". הכנסת החליטה ביום 28.3.2016 לפצל בין היתר את סעיפים 115 ו-120 אשר עסקו בנושאים אלה מהצעת חוק המאבק בטרור,

על מנת לאפשר את השלמת חקיקת החוק בהקדם, ולקיים דיון נפרד בסוגיות אלה. מאז החלטת הממשלה הקודמת התקיימו מספר דיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת להכנת חלק אחרון זה של הצעת החוק לכדי קריאה שניה ושלישית.

ב. **חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 31), התשע"ח-2018**, פורסם ביום 23.5.2018 (ס"ח 2719, עמ' 668). החוק מבטל את רוב ההסדרים שבתקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ) התש"ט-1948 על ידי עיגונם, בשינויים מסויימים, בחוק הכניסה לישראל. יתר הסעיפים יבוטלו לאחר השלמת עיגון הסמכות למנוע מאדם לצאת מישראל מטעמים ביטחוניים בהסדר העוסק במעצרים מנהליים כמפורט לעיל.

ג. **הושלמה חקיקתו של תיקון מספר 17 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשע"ח-2018 (ס"ח 2705, עמ' 284)**. בכך בוטלה זיקתו של סעיף 11 לחוק, העוסק בנסיבות המאפשרות העסקה בשעות נוספות, למצב החירום. בעקבות זאת, חוק זה אינו קשור עוד להכרזה על מצב החירום.

ד. **תזכיר חוק הסדרי משפט ומינהל [נוסח משולב] (תיקון מס' 4) (ניתוק הזיקה להכרזה על מצב חירום), התשע"ח-2018**, שבו מוצע לבטל את הסעיף המתלה את תוקפם של חלק מסעיפי החוק בהכרזה על מצב חירום, הופץ להערות הציבור ביום 24.4.2018.

מלבד החוקים האמורים, קיימים עוד שישה חוקים שתלויים במצב חירום, באופן מלא או ביחס לסעיפים מסויימים בהם. עבודת משרדי הממשלה נמשכת בעניין חלק מחוקים אלה, אשר לדעת גורמי המקצוע נדרשת לגביהם היערכות חקיקתית לקראת ביטול ההכרזה.

י. בנוסף ממשיכה גם עבודת משרדי הממשלה בעניין ניתוקם ממצב חירום של צווים שהוצאו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, התלוי כאמור אף הוא בהכרזה על מצב חירום. כיום נותרו 24 צווים בתוקף. יש לציין כי צווי הפיקוח שעדיין בתוקף מצריכים החלפה בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה קודם לביטולם, ולגבי חלק ניכר מהם מדובר בהסדרה של פעילות משקית רחבה, הדורשת תיקוני חקיקה מקיפים. לגבי כשליש מצווי הפיקוח שעדיין בתוקף, מונחות על שולחן ועדות הכנסת תקנות או הצעות חוק ממשלתיות.

בהקשר זה נציין כי מאז שנשלח מכתב העדכון ביום 3 באוקטובר 2017 עברה קריאה ראשונה הצעת חוק לשמירה על בטיחות מעליות, התשע"ח-2017, שמטרתה להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (התקנת מעליות ומתן שירות למעליות), התשמ"ג-1984. טרם החלו הדיונים בעניינה בוועדת הכלכלה.

מוצע להנחות את משרדי הממשלה השונים להמשיך בעבודה הבין-משרדית האמורה.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

חוות הדעת היא על דעת הייעוץ המשפטי למערכת הביטחון.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

ישנו צורך חיוני בהכרזה על מצב חירום בהתאם לעמדת הגורמים הביטחוניים, כפי שהוצגו בדברי ההסבר להצעה להחלטה. בנוסף, עסקינן בהצעה להחלטה אשר מוגשת על מנת לאפשר את המשך תהליך החקיקה אשר יביא לניתוק הקשר בין החקיקה הקיימת המוזכרת לעיל, ובין ההכרזה על מצב חירום. נוכח האמור, ובהתאם לסעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה, אין מניעה משפטית להגיש את ההצעה המבקשת להכריז על מצב חירום, לתקופה של שנה אחת.

**לאה רקובר, עו"ד**

**היועצת המשפטית למשרד המשפטים**

ט"ז סיוון תשע"ח

30 מאי 2018

(027-99-2018-006127)

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה

המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי

ירושלים: י"ג תשרי תשע"ח

03 אוקטובר 2017

תיקנו: 803-09-2010-000011

סימוכין: 803-99-2017-076784

לכבוד

חבר הכנסת אבי דיכטר

יושב ראש הוועדה המשותפת של וועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה, חוק ומשפט לעניין הכרזה  
על מצב חירום

שלום רב,

### הנדון: עדכון לקראת הדיון בהכרזה החוזרת על מצב חירום

לקראת הדיון בוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה, חוק ומשפט בבקשת  
הממשלה כי הכנסת תחזור ותכריז על מצב חירום לתקופה של שנה, ולאור סעיף 69(ג) לתקנון  
הכנסת, נבקש להביא לידיעתך את הדברים הבאים.

ראשית יצוין כי מאז ההכרזה האחרונה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה,  
התקינה הממשלה את תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בוועדה לאנרגיה אטומית),  
התשע"ז-2017, אשר פורסמו ב-14 באוגוסט 2017 (ק"ת 7850, עמ' 1650) והונחו כנדרש על שולחן  
ועדת החוץ והביטחון. בהתאם לסעיף 39(ו) לחוק-יסוד: הממשלה, תוקפן של תקנות שעת חירום  
יפקע כעבר שלושה חודשים מיום התקנתן, זולת אם הוארך תוקפן בחוק. לפיכך, מאחר שסכסוך  
העבודה בוועדה לאנרגיה אטומית טרם הסתיים בשל קשיים ממשיים שהתגלעו במשא ומתן  
המתנהל בעניינו בין המדינה לבין הארגון המייצג את עובדי בוועדה לאנרגיה אטומית, ולאור  
החרפת העיצומים הננקטים במסגרתו וחשש שעל אף מאמציה המתמשכים של המדינה לסיום  
הסכסוך בהקדם, הנושא לא יגיע לפתרונו עד לפקיעתן של תקנות שעת החירום, הפיץ היום משרד  
ראש הממשלה תזכיר חוק לארכת תוקפן של התקנות לשלושה חודשים נוספים.

עוד נבקש לפרט את ההתקדמויות המשמעויות ביותר שחלו ממועד ההכרזה האחרונה ועד עתה  
במסגרת עבודת המטה להחלפת החקיקה התלויה בהכרזה על מצב החירום.

א. **במסגרת חקיקתו של חוק המאבק בטרור, התשע"ז-2016** (אשר נכנס לתוקף ב-  
1.11.2016), החליטה הכנסת ביום 28.3.2016 לפצל בין היתר את סעיפים 115 ו-120  
מהצעת החוק על מנת לאפשר את השלמת חקיקת החוק בהקדם, ולקיים דיון נפרד

בסוגיות המטופלות באמצעות סעיפים אלה. הסוגיה העיקרית היא תיקונו של **חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979**, כך שבין השאר, תבוטל זיקת החוק להכרזה על מצב החירום. כמו כן, במסגרת זו מוצע לבטל את **תקנה 6 בתקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ח-1948** שלפיה "שר הפנים רשאי לאסור את יציאתו של אדם מישראל, אם קיים יסוד לחשש שיציאתו עלולה לפגוע בביטחון המדינה". מאז ההכרזה האחרונה על מצב חירום התקיימו מספר דיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת להכנת חלק אחרון זה של הצעת החוק לכדי קריאה שניה ושלישית, אך המהלך טרם הושלם.

ב. **הצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 29), התשע"ז-2017**, שנועדה לעגן בחוק הכניסה לישראל את יתר ההסדרים שבתקנות **שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ) התש"ט-1948** ובכך להביא לביטול התקנות הנוגעות על שולחן הכנסת לצורך הבאתה לקריאה ראשונה ביום 2.8.2017.

ג. **סיוטת חוק שעות עבודה ומנוחה, התשע"ז-2017**, המבטלת את הזיקה של סעיף 11א לחוק למצב החירום לצורך ביצוע שעות נוספות במשק, אושרה על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה ביום 16.7.2017. הצעת החוק צפויה להתקדם בכנסת במושב הקרוב.

ד. **תזכיר חוק הסמנות (בטחון וחירום), התשע"ז-2017**, שנועד להחליף חלק מההסדרים הקבועים בחוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (**פיקוח על כלי שיט**) (**נוסח משולב**), **התשל"ג-1973**, ובכך לייתרו סופית, הופץ להערות הציבור ביום 25.5.2017.

בנוסף ממשיכה גם עבודת משרדי הממשלה בעניין ניתוקם ממצב חירום של צווים שהוצאו מכוח **חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957**, התלוי כאמור אף הוא בהכרזה על מצב חירום. כיום נותרו 24 צווים בתוקף מכח החוק, שלגבי חלק מהם הסדרים הנוגעים להחלפת מונחים על שולחן הכנסת. יש לציין כי צווי הפיקוח שעדיין בתוקף מצריכים החלפה בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה קודם לביטולם, ולגבי חלק ניכר מהם מדובר בהסדרה של פעילות משקית רחבה, הדורשת תיקוני חקיקה מקיפים. להלן עיקרי ההתקדמות בעניין צווי הפיקוח שחלה מאז נשלח אליך מכתב העדכון האחרון ביום 31 באוקטובר 2016:

א. ביום 30.11.2016 נכנס לתוקף ביטולם של שני צווי פיקוח על מצרכים ושירותים: צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מכלי גז), התש"ן-1990 וצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (סימון ומילוי מכלי גז), התשנ"א-1991. זאת, לאחר הכניסה לתוקף של תקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי – בטיחות גז) (תיקון), התשע"ז-2016.

ב. ביום 28.11.2016 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 116), התשע"ז-2016 עברה קריאה ראשונה. הצעת חוק זו נועדה להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (רכישת מונים למוניות, התקנתם ושירותי אחזקתם), התשמ"ד-1984 את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת סיור, הסעה מיוחדת והשכרת רכב), התשמ"ה-1985. טרם החלו הדיונים בעניין בוועדות הכנסת.

ג. ביום 29.12.2016 פורסם חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2016-2017), התשע"ז-2016 (סי"ח התשע"ז מס' 2591), כך שנוספה בפקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981, הסמכה להתקנת תקנות לצורך החלפת צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תמרוקים), התשל"ג-1973. התקנות בעניין, הנועדות להשלים את הסדרת הנושא (ולאחר כניסתן לתוקף יבוטל צו הפיקוח) הובאו בחודש יולי לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, אך לאור הערות שהוצגו במהלך דיוני הוועדה בעניין, החליט שר הבריאות למשוך את התקנות על מנת להשלים מספר בדיקות נוספות. צפוי כי התקנות יונחו מחדש בהקדם האפשרי לאחר השלמת בדיקות אלו בתיאום עם משרדי הממשלה האחרים הרלוונטיים לנושא.

ד. ביום 26.7.2017 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק לשמירה על בטיחות מעליות, התשע"ז-2017 אשר פורסמה באותו יום (הצ"ח ממשלה-1154, עמ' 1302), ונועדה להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (התקנת מעליות ומתן שירות למעליות), התשמ"ג-1984, וצפויה להתקדם במושב הקרוב.

אנו עומדים כמובן לרשות הוועדה לכל הבהרה נוספת שתידרש.

בברכה,  
  
 גל אזריאל  
 מנהלת מחלקה (יעוץ וחקיקה)

העתק:

מר רז נורי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט-ציבור-חוקתי)  
 מר איל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי, מחלקת יעוץ וחקיקה (חקיקה)  
 גב' מירי פרנקל-שור, היועצת המשפטית לוועדת החוץ והביטחון  
 מר עידו בן יצחק, עוזר ליועצת המשפטית לוועדת החוץ והביטחון