

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

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, להציע לכנסת להכריז על מצב חירום, לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה, לתקופה של שנה אחת, בהמשך להכרזה הקודמת של הכנסת מיום כ"ט בסיוון התשפ"ב (28 ביוני 2022), שתוקפה עד יום ט' בתמוז התשפ"ג (28 ביוני 2023).

כל אחד ממשרדי 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.

בהמשך להחלטת ממשלה מספר 195 מיום כ"ג באב התשפ"א (1 באוגוסט 2021), השרים ידווחו על פעולותיהם בעניין זה עד יום י"ב באב התשפ"ג (30 ביולי 2023) וכן עד יום י"ז בכסלו התשפ"ד (30 בנובמבר 2023).

דברי הסבר

רקע כללי

ביום כ"ט בסיוון התשפ"ב (28 ביוני 2022) הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום ט' בתמוז התשפ"ג (28 ביוני 2023). 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".

א. 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.

ב. סעיף 69(ב) לתקנון הכנסת קובע כי אם הממשלה מציעה שהכנסת תתחזר 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.

ג. מוצע, כי בשל המצב הביטחוני-מדיני הקיים היום במדינה, תציע הממשלה לכנסת לשוב ולהכריז על מצב חירום לתקופה של שנה. שורה של חוקים חיוניים, או הסדרים בחוקים כאלה, 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 נכסי נפקדים, התש"י-1950;

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

ד. בהתאם לעמדת הגורמים הביטחוניים, 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. בתקופה שתלפה מאז כניסתה לתוקף של ההכרזה הנוכחית על מצב חירום, קרי בין סוף חודש יוני 2022 לסוף חודש מארס 2023, הוצאו כתמישים וארבעה צווים לצורך ביצוע מעצרים מנהליים לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), וכן הוצאו כארבעים וארבעה צווים לצורך הטלת איסור 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.

ה. 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 שנקטו", 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".

ו. גם לאחר מחיקת העתירה בעניין, נמשכה באופן רציף עבודת המטה הבין-משרדית, אותה מרכז משרד המשפטים, לניתוק החקיקה ממצב החירום. עם זאת, לאור צמצום הפעילות של הכנסת בתחום החקיקה בשל רצף מערכות הבחירות בשנים האחרונות, וההתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה (nCoV-2019), לא ניתן היה לקדם פרויקט חשוב זה בחיקף הנדרש.

ז. כעת, מאחר שהכנסת ה-24 החליטה להתפזר יומיים אחרי ההכרזה שבתוקף היום, ובשים לב לבחירות לכנסת ה-25 ולכך שהממשלה החדשה הוקמה בסוף חודש דצמבר 2022, מרבית ההצעות להחלפת החקיקה שעדיין תלויה במצב חירום נמצאות בתהליך התנעה מחדש.

באשר לחקיקה שקודמה נציין, כי במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, תוקנה פקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981, באופן שהזיקה של צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תמרוקים), התשל"ג-1973 לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 נותקה מיום ח' בטבת התשפ"ג (1 בינואר 2023). כמו כן, ביום 7.9.2022 פורסם ביטולו של צו ההגנה (טיפול בדגים), התשי"ז-1956. זאת, לאחר שהותקנו תקנות מחלות בעלי חיים (דיג), התשפ"ב-2022, שפורסמו ביום 8.6.2022 ונכנסו לתוקף בתחילת חודש ספטמבר 2022.

מוצע להנחות את משרדי הממשלה השונים להמשיך בעבודה הבין-משרדית לקידום הניתוק של החקיקה מהזיקה להכרזה על מצב החירום וכן להנחותם לעדכן בדבר התקדמותם בביצוע משימה

זו. לפיכך, בהמשך להחלטת ממשלה מספר 195 מיום כ"ג באב התשפ"א (1 באוגוסט 2021), השרים ידווחו על פעולותיהם בעניין זה עד יום י"ב באב התשפ"ג (30 ביולי 2023) ועד יום י"ז בכסלו התשפ"ד (30 בנובמבר 2023).

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

גורם אחראי למעקב

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

בהמשך להחלטות ממשלה קודמות, עבודת המטה הבין-משרדית לניתוק החקיקה ממצב החרום, אותה מרכז משרד המשפטים, נעשית על ידי 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

לא רלוונטי.

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים יוזמי ההצעה

מצ"ב חוות דעת משפטית

סיווגים

סיווג ראשי: החלטה אחרת

סיווג משני: החלטה ביצועית

תחום פעולה עיקרי: חוץ וביטחון

מגישים: שר המשפטים

שר הביטחון

ו' באייר התשפ"ג
27 באפריל 2023



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

הצעת מחליטים - הכרזה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה לתקופה של שנה אחת.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

א. ביום כ"ט בסיוון התשפ"ב (28 ביוני 2022) הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום ט' בתמוז התשפ"ג (28 ביוני 2023). 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 נכסי נפקדים, התש"י-1950; 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. בתקופה שחלפה מאז כניסתה לתוקף של ההכרזה הנוכחית על מצב חירום, קרי בין סוף חודש יוני 2022 לסוף חודש מארס 2023, הוצאו כחמישים וארבעה צווים לצורך ביצוע מעצרים מנהליים לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), וכן הוצאו כארבעים וארבעה צווים לצורך הטלת איסור על יציאה לחו"ל מכוח פקודת הארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ). גורמי הביטחון 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:

א. יש לציין כי בחודש מאי 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 שנקטו", 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".

ב. גם לאחר מחיקת העתירה בעניין, נמשכת עבודת המטה הבין-משרדית, אותה מרכז משרד המשפטים, לניתוק החקיקה ממצב החירום.

ג. מאחר שהכנסת ה-24 התפזרה כיומיים לאחר ההכרזה הנוכחית, ומכיוון שבתקופה זו נתקיימו בחירות לכנסת ה-25 והממשלה החדשה הוקמה בסוף חודש דצמבר 2022, מרבית ההצעות להחלפת החקיקה שעדיין תלויה במצב חירום נמצאות בתהליך התנעה מחדש. ראוי להזכיר, כי במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, תוקנה פקודת הרוקחים (נוסח חדש), התשמ"א-1981, באופן שהזיקה של צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תמרוקים), התשל"ג-1973 לחוק פיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 נותקה ביום ח' בטבת התשפ"ג (1 בינואר 2023). יתר על כן, ביום 7.9.2022 פורסם ביטולו של צו ההגנה (טיפול בדגים), התשי"ז-1956. זאת, לאחר שהותקנו תקנות מחלות בעלי חיים (דיג), התשפ"ב-2022, שפורסמו ביום 8.6.2022 ונכנסו לתוקף בתחילת חודש ספטמבר 2022.

מוצע לבקש מהכנסת להאריך את ההכרזה על מצב החירום בשנה נוספת, להנחות את משרדי הממשלה השונים להמשיך בעבודה הבין-משרדית לקידום הניתוק של החקיקה מהזיקה להכרזה על מצב החירום וכן להנחותם לעדכן את הממשלה בהתקדמותם בביצוע משימה זו בהתאם להחלטת ממשלה מספר 195 מיום כ"ג באב התשפ"א (1 באוגוסט 2021).

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת התחלטה נוגעת להם:
חוות הדעת היא על דעת היועץ המשפטי למערכת הביטחון במשרד 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 החסבר 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 לחגיש את הצעת ההחלטה המבקשת מן הכנסת להכריז על מצב חירום, לתקופה של שנה אחת.



לאה זקובר, עו"ד
היועצת המשפטית למשרד המשפטים

ד' אייר תשפ"ג, 25 אפריל 2023