

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

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס , להציע לכנסת להכריז על מצב חירום, לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה, לתקופה של שנה אחת, בהמשך להכרזה הקודמת של הכנסת מיום ד' באלול התשע"ט (4 בספטמבר 2019), שתוקפה עד יום ז' בטבת התש"ף (4 בינואר 2020). 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 ה' באדר התש"ף (1 במארס 2020).

דברי הסבר

רקע כללי

א. ביום ד' באלול התשע"ט (4 בספטמבר 2019), הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום ז' בטבת התש"ף (4 בינואר 2020). 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.

לאור העיתוי המיוחד של הדיון בהכרזה האחרונה על מצב חירום לאחר הבחירות לכנסת ומשלא הוקמו ועדות קבועות, ולמרות בקשת הממשלה בהתאם להחלטת הממשלה מספר 4654 שיוכרוז על מצב חירום לתקופה של שנה, החליטה הכנסת בחודש ספטמבר להכריז על מצב חירום לתקופה של ארבעה חודשים בלבד. זאת, לפי הוראת סעיף 69(ז) לתקנון הכנסת, הקובע הסדר מיוחד לגבי הכרזה בשלב שבו טרם נבחרו חברי הוועדות של הכנסת הנבחרת, לפיו תקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום לפי הצעת הוועדה הזמנית לענייני חוץ ובטחון לא תעלה על ארבעה חודשים מיום ההכרזה.

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. בשלושת החודשים שחלפה מאז העדכון שהוכן לצורך החלטת הממשלה האחרונה בעניין הכרזה על מצב חירום, הוצאו צווים בודדים לצורך ביצוע מעצרים מנהליים לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), וכן נעשה 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.

ו. 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".

ז. 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.

ח. ההכרזה הנוכחית התקבלה לאחר שנחקק חוק התפזרות הכנסת ה-21, התשע"ט-2019, בטרם הוקמו ועדות קבועות לכנסת זו, וכאשר הממשלה שהוקמה מכוח אמונה של הכנסת ה-20 עדיין מכהנת מכוח עקרון הרציפות בלבד. בשל נסיבות אלה, ולאור הזמן הקצר שעבר מאז התקבלה החלטת הממשלה הקודמת לבקש מהכנסת להכריז על מצב חירום (החלטה מספר 4654 מיום 28.7.2019), לא נרשמו התקדמויות הראויות לדיווח לגבי החלפת דברי החקיקה התלויים בהכרזה על מצב החירום. עם התכנסות הכנסת העשרים ושתיים יהיה צורך בחידוש תהליכי חקיקה שהונחו על שולחן הכנסת ה-20 אך לא הושלמו טרם פיזור.

מוצע להנחות את משרדי הממשלה השונים להמשיך בעבודה הבין-משרדית לקידום הניתוק של החקיקה מהזיקה להכרזה על מצב החירום.

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

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

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

סיווגים

סיווג ראשי : החלטה אחרת

סיווג משני : החלטה ביצועית

תחום פעולה עיקרי : חוץ וביטחון

מוגש על ידי שר המשפטים
ועל ידי שר הביטחון

כ"ד בתשרי התש"ף
23 באוקטובר 2019



חוות דעת משפטית הנלווית להצעה: החלטה לנמסלה

נושא הצעת ההחלטה:

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

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

א. ביום ד' באלול התשע"ט (4 בספטמבר 2019), הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום ז' בטבת התש"ף (4 בינואר 2020). 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. לאור העיתוי המיוחד של הדיון בהכרזה האחרונה על מצב חירום, לאחר הבחירות לכנסת ומשלא הוקמו ועדות קבועות, ולמרות בקשת הממשלה בהתאם להחלטת הממשלה מספר 4654 לזיכורו על מצב חירום לתקופה של שנה, החליטה הכנסת בחודש ספטמבר להכריז על מצב חירום לתקופה של ארבעה חודשים בלבד. זאת, לפי הוראת סעיף 69(ז) לתקנון הכנסת, הקובע הסדר מיוחד לגבי הכרזה בשלב שבו טרם נבחרו חברי הוועדות של הכנסת הנבחרת, לפיו תקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום לפי הצעת הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון לא תעלה על ארבעה חודשים מיום ההכרזה.

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. בשלושת החודשים שחלפו מאז העדכון שהוכן לצורך החלטת הממשלה האחרונה בעניין הכרזה על מצב חירום, הוצאו צווים בודדים לצורך ביצוע מעצרים מנהליים לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), וכן נעשה שימוש מספר פעמים בסמכות לאסור על יציאה לחו"ל מכוח פקודת הארצות 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 להולמת הליכי חקיקתם של חוקים חלופיים.

ו. 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 המסמכות תוך המסר כי מה שהחל לפני למעלה מעשר שנים, ראוי שיגיע לסיומו הלא רחוק".

ז. 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.

ח. ההכרזה הנוכחית התקבלה לאחר שנחקק חוק התפזרות הכנסת ה-21, התשע"ט-2019, בטרם הוקמו ועדות קבועות לכנסת זו, וכאשר הממשלה שהוקמה מכוח אמונה של הכנסת ה-20 עדיין מכהנת מכוח עקרון הרציפות בלבד. בשל נסיבות אלה, ולאור הזמן הקצר שעבר מאז התקבלה החלטת הממשלה הקודמת לבקש מהכנסת להכריז על מצב חירום (החלטה מספר 4654 מיום 28.7.2019), לא נרשמו הוקדמויות הראויות לדיווח לגבי החלפת דברי החקיקה הנוגעים בהכרזה על מצב החירום. עם התכנסות הכנסת העשרים ושתיים יהיה צורך בחידוש תהליכי חקיקה שהונחו על שולחן הכנסת ה-20 אך לא הושלמו טרם פיזוריה.

מוצע להנחות את משרדי הממשלה השונים להמשיך בעבודה הבין-משרדית לקידום הניתוק של החקיקה מהזיקה להכרזה על מצב החירום.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:
אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

ההצעה היא על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי).

עמדת היועץ המשפטי של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגיש את ההצעה:

ישנו צורך חיוני בהכרזה על מצב חירום בהתאם לעמדת הגורמים הביטחוניים, כפי שהוצגו בדברי החסבר להצעה להחלטה. בנוסף, עסקינו 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, סבורה היועצת המשפטית למשרד המשפטים כי אין מניעה משפטית להגיש את ההצעה המבקשת להכריז על מצב חירום, לתקופה של שנה אחת.

ככל הנוגע להעלאת ההצעה לדיון בתקופת ממשלת מעבר, הרי שכיון שמדובר בהחלטה שנדרשת על מנת להותיר בתוקף שורה של דברי חקיקה הנדרשים להתמודדות עם המצב המדיני-בטחוני במדינה, וכיון שמדובר בעבודת מטה ממושכת המתקיימת ברצף מזה מספר שנים על ידי גורמי המקצוע במשרדי הממשלה השונים, סבורה היועצת המשפטית למשרד המשפטים כי אין מניעה לקבל החלטה זו על ידי הממשלה בתקופה זו. חוות הדעת ניתנת על דעת היועץ המשפטי למערכת הביטחון.

לאה וקובר, עוזי

היועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ"ד תשרי התש"ף

22 אוקטובר 2019

(027-99-2019-005866)