

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 באייר התשפ"א (11 במאי 2021), שתוקפה עד יום ה' בתשרי התשפ"ב (11 בספטמבר 2021). 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 כ"ח באדר ב' התשפ"ב (31 במארס 2022).

דברי הסבר

רקע כללי

א. ביום כ"ט באייר התשפ"א (11 במאי 2021) הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום ה' בתשרי התשפ"ב (11 בספטמבר 2021). 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, 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, 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. בשנה שחלפה מאז העדכון שהוכן לצורך החלטת הממשלה הקודמת בעניין הכרזה על מצב חירום, קרי בין אמצע מארס 2020 לאמצע מארס 2021, הוצאו כחמישה עשר צווים לצורך ביצוע מעצרים מנהליים לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), וכן נעשה שימוש במקרים ספורים בסמכות לאסור על יציאה לחו"ל מכוח פקודת הארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ). מאז

אותו עדכון, קרי בחודשיים בחצי שחלפו מאז אמצע חודש מארס 2021, הוצאו כ-20 צווים לצורך ביצוע מעצרים מנהליים כאמור לעיל, וזאת אף נוכח המצב הביטחוני ששרר במדינה במהלך מבצע שומר החומות. כמו כן, באותה תקופה נעשה שימוש במספר מקרים בסמכות האמורה לאסור על יציאה לחו"ל. 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 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".

ז. גם לאחר מחיקת העתירה בעניין, נמשכה באופן רציף עבודת המטה הבין-משרדית, אותה מרכז משרד המשפטים, לניתוק החקיקה ממצב החירום. עם זאת, מאז ההחלטה על התפזרות הכנסת ה-20, וצמצום הפעילות של הכנסת בתחום החקיקה בשל רצף מערכות הבחירות בשנתיים האחרונות, לא ניתן היה לקדם פרויקט חשוב זה בהיקף הנדרש.

ח. ההכרזה הנוכחית התקבלה לפני פחות מחודשיים, בעת כהונתה של ממשלת המעבר לאחר הבחירות לכנסת העשרים וארבע, וטרם הקמת הממשלה הנוכחית. בשל נסיבות אלה, ומשהוקמה הממשלה אך לפני שבועות אחדים, וועדות הכנסת מוקמות בימים אלה, מטבע הדברים נרשמו התקדמויות מעטות הראויות לציון לגבי החלפת דברי החקיקה התלויים בהכרזה על מצב החירום, כמפורט להלן:

עם כניסתו לתוקף של חוק גז הפחמימני המעובה, התשפ"א-2020, ב-1 ביולי 2021, נכנס לתוקף ביטולם של ארבעה צווי פיקוח לפי חוק מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, אשר פורסמו ביום 8.4.2021 (ק"ת 9309, עמ' 2892):

- א. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הבטחת ההספקה של גפ"מ), התשמ"ט-1989;
- ב. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (שירותי החזקה למיתקני גז), התשל"ה-1975;
- ג. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (עבודות התקנה ותיקון של מיתקני גז), התשל"ה-1975;
- ד. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (שירות אספקת גז), התשל"ו-1976.

כעת משהוקמה הממשלה ה-36 והחלה הפעילות המלאה של הכנסת העשרים וארבע, קיים צורך בחידוש תהליכי חקיקה שהונחו על שולחן הכנסת ה-20 אך לא הושלמו טרם פיזור, ואף לא קודמו מאז.

מוצע 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 עד ליום כ"ח באדר ב' התשפ"ב (31 במארס 2022).

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' בתמוז התשפ"א
30 ביוני 2021



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 להיבטי המשפטיים:

א. ביום כ"ט באייר התשפ"א (11 במאי 2021) הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום ה' בתשרי התשפ"ב (11 בספטמבר 2021). 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 דינווחו כי במהלך השנים האחרונות נעשה שימוש בחלק מן הסמכויות המעוגנות בחוקי החירום

האמורים. בשנה שחלפה מאז העדכון שהוכן לצורך החלטת הממשלה הקודמת בעניין הכרזה על מצב חירום, קרי בין אמצע מארס 2020 לאמצע מארס 2021, הוצאו כחמישה עשר צווים לצורך ביצוע מעצרים מנהליים לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), וכן נעשה שימוש במקרים ספורים בסמכות לאסור על יציאה לחו"ל מכוח פקודת הארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ). מאז אותו עדכון, קרי בחודשיים וחצי שחלפו מאז אמצע חודש מארס 2021, הוצאו כ-20 צווים לצורך ביצוע מעצרים מנהליים כאמור לעיל, בעיקר בשל אירוע הפרות הסדר המיוחדות שפקדו את המדינה במקביל למבצע שומר החומות. כמו כן, באותה תקופה נעשה שימוש במספר מקרים בסמכות האמורה לאסור על יציאה לחו"ל. 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.

1. יצוין כי עוד טרם תקופת ההכרזה הקודמת (לפני כחודשיים וחצי), עשתה הממשלה שימוש בסמכותה לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, בשל התפרצותו והתפשטותו של נגיף הקורונה (nCoV-2019), והתקינה שורה של תקנות לשעת חירום, ובהן הוטלו, בין היתר, הגבלות על פעילות במרחב הציבורי ובמקומות העבודה, ונקבעו עבירות והסדרים משלימים לצרכי אכיפה, במטרה לצמצם את המפגש בין אנשים ואת תפוצת הנגיף.

2. בהתאם לפסיקותיו המנחות בעניין תקנות שעת חירום של בית המשפט העליון והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, פעלה הממשלה לקידום הצעת חוק להחלפת תקנות שעת החירום, ואכן ביום 23.07.2020 פורסם ברשומות חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, אשר מקנה לממשלה סמכויות מפורשות ומתוחמות, מכוח חקיקה ראשית ספציפית, בנושאים שהוסדרו בתקנות שעת החירום האמורות, לצורך המשך ההתמודדות עם הנגיף ומניעת התפשטותו.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, דרכי פתרון:

א. 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".

ב. גם לאחר מחיקת העתירה בעניין, נמשכת באופן רציף עבודת המטה הבין-משרדית, אותה מרכז משרד המשפטים, לניתוק החקיקה ממצב החירום. עם זאת, מאז ההחלטה על התפזרות הכנסת ה-20, וצמצום הפעילות של הכנסת בתחום החקיקה בשל רצף מערכות הבחירות בשנתיים האחרונות, לא ניתן היה לקדם פרויקט חשוב זה בהיקף הנדרש.

ג. ההכרזה הנוכחית התקבלה לפני פחות מחודשיים, בעת כהונתה של ממשלת המעבר לאחר הבחירות לכנסת העשרים וארבע, וטרם הקמת הממשלה הנוכחית. בשל נסיבות אלה, ומשהוקמה הממשלה אך לפני שבועות אחדים, וועדות הכנסת מוקמות בימים אלה, מטבע הדברים נרשמו התקדמויות מעטות הראויות לציון לגבי החלפת דברי החקיקה התלויים בהכרזה על מצב החירום, כמפורט להלן:

עם כניסתו לתוקף של חוק גז הפחמימני המעובה, התשפ"א-2020, ב-1 ביולי 2021, נכנס לתוקף ביטולם של ארבעה צווי פיקוח לפי חוק מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, אשר פורסמו ביום 8.4.2021 (ק"ת 9309, עמ'

- א. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הבטחת ההספקה של גפ"מ), התשמ"ט-1989 ;
- ב. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (שירותי החזקה למיתקני גז), התשל"ה-1975 ;
- ג. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (עבודות התקנה ותיקון של מיתקני גז), התשל"ה-1975 ;
- ד. צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (שירות אספקת גז), התשל"ו-1976.

עם הקמת הממשלה ה-36 ותחילת הפעילות המלאה של הכנסת העשרים וארבע, מתחדש הצורך בקידום תהליכי חקיקה שהונחו על שולחן הכנסת ה-20 אך לא הושלמו טרם פיזור, ואף לא קודמו בשנה האחרונה.

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 עד ליום כ"ח באדר ב' התשפ"ב (31 במארס 2022).

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
חוות הדעת היא על דעת הייעוץ המשפטי למערכת הביטחון במשרד הביטחון.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעה:
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 הצעת ההחלטה המבקשת מן הכנסת להכריז על מצב חירום, לתקופה של שנה אחת.

לאה רקובר, עו"ד

חיועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ' תמוז תשפ"א, 30 יוני 2021