

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 ו' בסיוון התשפ"ד (12 ביוני 2024), שתוקפה עד יום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024).

כל אחד ממושרדי הממשלה, בתיאום עם משרד המשפטים, ימשיך לפעול לקידום הניתוק של החקיקה שבתחום אחריותו מהזיקה להכרזה על מצב החירום, בכלל זה קידום חקיקה ראשית וחקיקת משנה, שתאפשרנה את ביטול הצווים לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. השרים ידווחו לממשלה על פעולותיהם בעניין זה עד ליום ב' באדר התשפ"ה (2 במרץ 2025).

דברי הסבר

רקע כללי

א. ביום כ' באייר התשפ"ד (28 במאי 2024), הכריזה הכנסת על מצב חירום לתקופה שמיום ו' בסיוון התשפ"ד (12 ביוני 2024) עד יום ל' בכסלו התשפ"ה (31 לדצמבר 2024).¹ 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, התש"ח-1957.

ה. בהתאם לעמדת הגורמים הביטחוניים, האיומים הביטחוניים מחייבים את המשך קיומן של הסמכויות המוקנות בחלק מהחוקים האמורים לעיל, בהיותם כלים חיוניים למאבק בטרור. איומים אלה גברו, הן בעצימותם והן בעוצמתם, החל מתאריך 07.10.23, עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". בתקופה שחלפה מאז כניסתה לתוקף של ההכרזה הנוכחית על מצב חירום, כלומר, החל מיום 12.06.24, ועד לתאריך 10.09.24 הוצאו 44 צווי מעצר מנהלי לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979, וכן הוצאו 9 צווים לצורך הטלת איסור על יציאה לחו"ל מכוח פקודת הארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ),

¹ י"פ התשפ"ד, עמ' 8516.

התש"ט-1948. כמו כן, במקרה אחד הוצא צו תפיסת מקרקעין לפי חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת-חירום, התש"י-1949. גורמי הביטחון מדגישים כי קיים צורך מהותי בשימור חוקי החירום הביטחוניים, ודאי בתקופה מורכבת זו, 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, נמשכה באופן רציף עבודת המטה הבין-משרדית, אותה מרכז משרד המשפטים, לניתוק החקיקה ממצב החירום.

ח. כאמור, ההכרזה האחרונה על מצב חירום לפי חוק היסוד נכנסה לתוקף ביום 12.6.2024, לקראת פגרת הקיץ של הכנסת, שטרם הסתיימה. בתקופה קצרה זו, ניתן לציין את ההתקדמויות הבאות:

- הצעת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 137), התשפ"ד-2024, שעתיד להחליף חלקים מצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת סוור, הסעה מיוחדת והשכרת רכב), התשמ"ה-1985 ואת צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (רכישת מונים למוניות, התקנתם ושירותי אחזקתם), התשמ"ד-1984, עברה קריאה ראשונה בכנסת ביום 9.9.24, והועברה לטיפול ועדת הכלכלה של הכנסת. להשלמת התמונה יצוין כי טרם התקיימו דיונים אודותיה בוועדה.
- תזכיר חוק להסדרת השימוש במכשיר רפואי פולט קרינה מיינת, התשפ"ד-2024, שעתיד להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מכשירי קרינה לטיפול רפואי), התשכ"ח-1968 ואת אכרזת הפיקוח על מצרכים ושירותים (טיפול רפואי במכשירי קרינה), התשכ"ח-1968, פורסם להערות הציבור ביום 30.09.24.
- טיוטת תקנות תכנון משק החלב (דיווחים ומתן הוראות)(הוראת שעה), התשפ"ד-2024, שעתידות לאפשר את ביטול צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב), התשכ"ז-1967, פורסמה להערות הציבור ביום 21.8.24.

בנוסף, שלוש הצעות חוק אחרות מצויות בדיונים בוועדות הכנסת. הצעות חוק אלו עתידות להחליף שלושה צווי פיקוח וכן סט אחד של תקנות שהותקנו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התש"ח-1957.

להשלמת התמונה יצוין כי בדיון האחרון בוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בעניין מצב חירום, שהתקיים ביום 27.5.24, חברי הוועדה ביקרו את קצב התקדמות עבודת הממשלה לניתוק החקיקה הקיימת מההכרזה על מצב החירום, וביקשו שהממשלה תגביר את מאמציה בנושא. בשים לב לכך, המליצו חברי הוועדה לכנסת, להכריז על מצב חירום

לתקופה של כחצי שנה, על אף הימצאה של ישראל בעיצומה של מלחמה ובקשת הממשלה להכריז על מצב חירום לתקופה של שנה.

לפיכך, 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 ב' באדר התשפ"ה (2 במרץ 2025).

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 החירום, 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

החלטה מספר 1676 מיום 07.04.2024

החלטה מספר 476 מיום 30.4.2023

החלטה מספר 1525 מיום 29.5.2022

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים יוזמי ההצעה

אין מניעה משפטית בקבלת ההצעה.

סיווגים

סיווג ראשי: החלטה אחרת

סיווג משני: החלטה ביצועית

תחום פעולה עיקרי: חוץ וביטחון

מגישים: שר המשפטים
שר הביטחון

ח' בתשרי התשפ"ה
10 באוקטובר 2024



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:

1. ביום כ' באייר התשפ"ד (28 במאי 2024), הכריזה הכנסת על מצב חירום לתקופה שמיום ו' בסיוון התשפ"ד (12 ביוני 2024) עד יום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024). 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".
2. מצב החירום קיים בישראל ברציפות מאז חודש אייר תשי"ח (מאי 1948), תחילה מכוח הכרזה של מועצת המדינה הזמנית לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התשי"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.
3. 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.
4. 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:
 - א. חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת-חירום, התשי"ז-1949;
 - ב. חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979;
 - ג. פקודת הארכת תוקף של תקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ לארץ), התשי"ט-1948;
 - ד. חוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], התשל"ג-1973;
 - ה. חוק נכסי נפקדים, התשי"ז-1950;
 - ו. חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957.
5. בהתאם לעמדת הגורמים הביטחוניים, כפי שהוצגה במסגרת הצעת המחליטים, האיומים הביטחוניים מחייבים את המשך קיומן של הסמכויות המוקנות בחלק מהחוקים האמורים לעיל, בהיותם כלים חיוניים למאבק בטרור. איומים אלה גברו, הן בעצימותם והן בעוצמתם, החל מתאריך 07.10.23, עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". בתקופה שחלפה מאז כניסתה לתוקף של ההכרזה הנוכחית על מצב חירום, כלומר, החל ממועד ההכרזה האחרונה על מצב חירום ביום 12.06.24, ועד לתאריך 10.09.24 הוצאו 44 צווי מעצר מנהלי לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979, וכן הוצאו 9 צווים לצורך הטלת איסור על יציאה לחו"ל מכוח פקודת הארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התשי"ט-1948. כמו כן, במקרה אחד הוצא צו תפיסת מקרקעין לפי חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת-חירום, התשי"ז-1949. גורמי

- הביטחון מדגישים כי קיים צורך מהותי בשימור חוקי החירום הביטחוניים, ודאי בתקופה מורכבת זו, אשר מקנים כלים משפטיים חיוניים במלחמה בטרור, וזאת עד להשלמת הליכי חקיקתם של חוקים חלופיים.
6. כאמור, ההכרזה האחרונה על מצב חירום לפי חוק היסוד הינה מיום 12.6.2024, לקראת פגרת הקיץ של הכנסת, שטרם הסתיימה. בתקופה קצרה זו, התקיימו התקדמויות שונות אשר פורטו בדברי ההסבר בהצעת המחליטים ופורטו להלן במסגרת חוות הדעת המשפטית. יחד עם זאת, המלאכה טרם השולמה ויש צורך עדיין בהארכת ההכרזה על מצב החירום.
7. להשלמת התמונה יצוין כי בדיון האחרון מיום 27.5.2024, בוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בעניין מצב חירום, חברי הוועדה ביקרו את קצב התקדמות עבודת הממשלה לניתוק החקיקה הקיימת מההכרזה על מצב החירום וביקשו שהממשלה תגביר את מאמציה בנושא. בשים לב לכך, ההמליצו חברי הוועדה לכנסת, להכריז על מצב חירום לתקופה של כחצי שנה, על אף הימצאה של ישראל בעיצומה של מלחמה ובקשת הממשלה להכריז על מצב חירום לתקופה של שנה.
8. לפיכך, מוצע להנחות את משרדי הממשלה השונים להמשיך בעבודה הבין-משרדית המאומצת לקידום הניתוק של החקיקה מהזיקה להכרזה על מצב החירום ובמקביל לאמור להנחות את השרים הרלוונטיים לעדכן את הממשלה בהתקדמות משרדיהם בביצוע משימה זו עד ליום ב' באדר התשפ"ה (2 במרץ 2025).

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בחודש מאי 2012 החליט בית המשפט הגבוה לצדק למחוק את העתירה (בג"ץ 3091/99) 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".

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

בהחלטת הקודמת בעניין, שמספרה 1676 מיום 7.4.2024, הציעה הממשלה לכנסת להכריז על מצב חירום לתקופה של **שנה אחת** עד ליום 11.6.2025. במהלך הדיון שהתקיים בהצעת הממשלה בוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ביום 27.5.2024, ציין יו"ר הוועדה כי יש לבצע בקרה של הוועדה על עבודת המשרדים כדי להבטיח עבודה מאומצת בנושא ולכן הציע כי הוועדה תמליץ למליאת הכנסת להכריז על מצב חירום עד ליום 31.12.24 בלבד והצעתו אושרה. בעת הצגת הדברים לכנסת במליאתה ביום 28.5.2024, ע"י ח"כ סון הר-מלך בשם הוועדה כאמור, הבהירה כי הוועדה מעוניינת לקדם את ניתוק הזיקה בין החקיקה והצווים השונים להכרזה על מצב חירום, ונוכח העובדה שבאותה העת, הוועדה סברה כי לא הייתה התקדמות משמעותית בעבודת הממשלה, החליטה הוועדה המשותפת להמליץ על הכרזה על מצב חירום עד ליום 31 בדצמבר 2024. זאת, על מנת לאפשר לוועדה המשותפת של הכנסת להמשיך ולעקוב אחר התקדמות החקיקה באופן שיאפשר את סיום הצורך בהכרזה על מצב החירום.

מהאמור עולה כי הכנסת הביעה עמדתה כי היא מעוניינת להמשיך ולעקוב אחר התקדמות החקיקה, במטרה להביא לסיימה באופן שיאפשר את סיום ההכרזה על מצב החירום.

כאמור, ההכרזה האחרונה על מצב חירום לפי חוק היסוד ונכנסה לתוקף ביום 12.6.2024, לקראת פגרת הקיץ של הכנסת, שטרם הסתיימה. בתקופה קצרה זו, שחלקה בפגרת הכנסת:

- הצעת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 137), התשפ"ד-2024, שעתיד להחליף חלקים מצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת סיור, הסעה מיוחדת והשכרת רכב), התשמ"ה-1985 ואת צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (רכישת מונים למוניות, התקנתם ושירותי אחזקתם), התשמ"ד-1984, עברה קריאה ראשונה בכנסת ביום 9.9.24, והועברה לטיפול ועדת הכלכלה של הכנסת. להשלמת התמונה יצוין כי טרם התקיימו דיונים אודותיה בוועדה.
- תזכיר חוק להסדרת השימוש במכשיר רפואי פולט קרינה מיינת, התשפ"ד-2024, שעתיד להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מכשירי קרינה לטיפול רפואי), התשכ"ח-1968 ואת אכרזת הפיקוח על מצרכים ושירותים (טיפול רפואי במכשירי קרינה), התשכ"ח-1968, פורסם להערות הציבור ביום 30.09.24.
- טיוטת תקנות תכנון משק החלב (דיווחים ומתן הוראות)(הוראת שעה), התשפ"ד-2024, שעתידות לאפשר את ביטול צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב), התשכ"ז-1967, פורסמה להערות הציבור ביום 21.8.24.

בנוסף, שלוש הצעות חוק אחרות מצויות בדיונים בוועדות הכנסת. הצעות חוק אלו עתידות להחליף שלושה צווי פיקוח וכן סט אחד של תקנות שהותקנו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957.

בשל הנסיבות המתוארות, ובתוכן עמדת גורמי הביטחון כי קיים צורך בשימור חוקי החירום הביטחוניים, כמו גם התקדמויות מסוימות שחלו בתקופה הקצרה האחרונה, במהלך לניתוק החקיקה מההכרזה על מצב החירום, והנחיית משרדי הממשלה להמשיך בעבודה זו וכן לעדכן את הממשלה בהתקדמותם עד ליום ב' באדר התשפ"ה (2 במרץ 2025), אין מניעה משפטית באישור ההחלטה.

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 העבודה וקידום 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
היועצת המשפטית למשרד המשפטים

ה' תשרי תשפ"ה, 07 אוקטובר 2024