

## 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 י"ג בכסלו התש"ף (11 בדצמבר 2019), שתוקפה עד יום ט"ז בניסן התש"ף (10 באפריל 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 י"ג בכסלו התש"ף (11 בדצמבר 2019) הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום ט"ז בניסן התש"ף (10 באפריל 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 4714 שיוכרוז על מצב חירום לתקופה של שנה, החליטה הכנסת בחודש דצמבר 2019 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 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. בשלושת החודשיים 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 בפעמים בודדות 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 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, 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, ויממה לפני התפזרות הכנסת ה-22, כאשר 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 4714 מיום 27.10.2019), לא נרשמו התקדמויות הראויות לדיווח לגבי החלפת דברי החקיקה התלויים בהכרזה על מצב החירום. עם התכנסות הכנסת העשרים ושלוש 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 וכן להנחותם לעדכן את הממשלה בהתקדמות בעניין. כפי שהוסבר לעיל, בשל ממשלת המעבר ותקופות הבחירות בשנה האחרונה אין

ביכולתה של הממשלה לקדם חקיקה. לפיכך, המועד הנקוב לעדכון כאמור הוא אותו המועד שהופיע בהחלטות הקודמות בעניין הכרזה על מצב חירום (החלטות מספר 4654 מיום 28.7.2019 ו-4714 מיום 27.10.2019).

#### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

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 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 יחס 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

ג' בשבט התש"ף  
29 בינואר 2020



## 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 לחיבתיות המשפטיות:

א. ביום י"ג בכסלו התש"ף (11 בדצמבר 2019), הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום ט"ז בניסן התש"ף (10 באפריל 2020). הכרזה זו ניתנה לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה, אשר קובע כי "ראתה הכנסת שקיים במדינה מצב של חירום רשאי היא, ביזמותה או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב חירום".

ב. מצב החירום קיים בישראל ברציפות מאז חודש אייר תש"ח (מאי 1948), ותחילת 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 קבעות, ולמרות בקשת הממשלה בחוואם להחלטת הממשלה מספר 4714 שיוכרז על מצב חירום לתקופה של שנה, החליטה הכנסת בחודש דצמבר 2019 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), התשי"ט-1948 ;  
חוק לארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], התשל"ג-1973 ;  
חוק נכסי נפקדים, התשי"ו-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. 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 בפעמים בודדות 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 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 לחותיר 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, ויממה לפני התפזרות הכנסת ה-22, כאשר 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 4714 מיום 27.10.2019), לא נרשמו התקדמויות תראויות לדיווח לגבי החלפת דברי החקיקה התלויים בהכרזה על מצב החירום. עם התכנסות הכנסת ה-23 יהיה צורך בחידוש תהליכי חקיקה שהונחו על שולחן הכנסת ה-20 אך לא הושלמו טרם פיזורת.


מוצע להנחות את משרדי הממשלה השונים להמשיך בעבודה הבין-משרדית לקידום הניתוק של החקיקה מהחוקה להכרזה על מצב החירום וכן להנחותם לעדכן את הממשלה בהתקדמות בעניין. כפי שהוסבר לעיל, בשל ממשלת המעבר ותקופות הבחירות בשנה האחרונה אין ביכולתה של הממשלה לקדם חקיקה. לפיכך, המועד הנקוב

לעדכון כאמור הוא אותו המועד שהופיע בהחלטות הקודמות בעניין הכרזה על מצב חירום (החלטות מספר 4654  
מיום 28.7.2019 ו-4714 מיום 27.10.2019).

**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, 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, סבורה היועצת המשפטית למשרד המשפטים כי אין מניעה משפטית להגיש את ההצעה  
המבקשת להכריז על מצב חירום, לתקופה של שנה אחת.  
ככל הנוגע לחלאת ההצעה לדיון בתקופת בחירות, הרי שכיון שמדובר בהחלטה שנדרשת על מנת לחותיר 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 במשרד הממשלה השונים, סבורה היועצת  
המשפטית למשרד המשפטים כי אין מניעה לקבל החלטה זו בתקופת הבחירות.  
חוות הדעת ניתנת על דעת היועץ המשפטי למשרד הבטחון.

  
לאה רבנוביץ, עו"ד  
היועצת המשפטית למשרד המשפטים

ג' בשבט התש"ף  
29 בינואר 2020

(027-99-2020-0001331)