

הארכת ההכרזה על מצב מיוחד בעורף

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להכרזת שר הביטחון מיום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) על מצב מיוחד בעורף (להלן – ההכרזה) בכל שטח המדינה; להחלטות הממשלה שהתקבלו מעת לעת על הארכת ההכרזה, ובכלל זה ההחלטה האחרונה בנושא, מס' 2984, מיום כ"ט באייר התשפ"ה (27 באפריל 2025) שהאריכה את תוקפה של ההכרזה ביחס לחלק משטח המדינה (דרום המדינה, באזורים הסמוכים לרצועת עזה), וכן בהמשך להחלטות ועדת החוץ והביטחון של הכנסת שאישרו מעת לעת את הארכת ההכרזה:

1. מכוח הסמכות לפי סעיף 9(א)(1) ו-6(6) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן – החוק), להאריך את ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, תוך צמצומה כך שתחול רק בשטח המסומן במפה והכולל אזורים סמוכים לרצועת עזה ("עוטף עזה"), כמפורט בנספח להחלטה זו, עד ליום י"ד בתמוז התשפ"ה (10 ביולי 2025). לקראת תום המועד האמור ייבחן הצורך בהארכה נוספת.
2. לבקש את אישורה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת להארכה האמורה לפי סעיף 9(א)(6) לחוק.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) החלה מתקפת טרור משולבת מרצועת עזה שכללה ירי טילים לעבר מדינת ישראל וכן חדירת מחבלים ליישובי העוטף והדרום. בעקבות מתקפה זו הכריז שר הביטחון ביום 7 באוקטובר 2023, על מצב מיוחד בעורף על כל שטח המדינה, מכוח סמכותו לפי סעיף 9ג(ב)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן – החוק). ההכרזה מקנה לגורמים שונים בצה"ל סמכויות בתחום ההתגוננות האזרחית.

הוראות סעיף 9ג(ב)(3) לחוק קובעות, כי הממשלה רשאית לאשר את הארכת תוקף ההכרזה על "מצב מיוחד בעורף" שניתנה על-ידי שר הביטחון כאמור.

בהתאם להוראות סעיף 9ג(ב)(3) אישרה הממשלה ביום 8 באוקטובר 2023 בהחלטה מס' 941 להאריך את תוקפה של ההכרזה והודיעה על כך לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

ביום 12 באוקטובר 2023 דנה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בתוקפה של ההכרזה והחליטה לאשרה עד ליום 19 באוקטובר 2023.

ביום 18 באוקטובר 2023 התקבלה החלטת הממשלה מס' 968 בדבר הארכת תוקפה של ההכרזה בכל שטח המדינה עד ליום 19 בדצמבר 2023. ועדת החוץ והביטחון של הכנסת אישרה את הארכת ההכרזה מעת לעת. ביום 17 בדצמבר 2023 התקבלה החלטת הממשלה מס' 1150 להמשיך ולהאריך את תוקף ההכרזה בחודש נוסף, עד ליום 19 בינואר 2024 ומאז התקבלו מעת לעת החלטות ממשלה נוספות בדבר הארכת ההכרזה בכל שטח המדינה, בהתבסס על חוות הדעת הביטחוניות ולאור המשך הלחימה וההתפתחויות במלחמת "חרבות ברזל".

בהחלטת הממשלה מס' 1784 מיום 27 במאי 2024 הוחלט להאריך את ההכרזה תוך צמצום תחולתה כך שתחול רק בחלק משטח המדינה (אזורים מסוימים בדרום המדינה ובצפונה). בהמשך לכך, בהחלטת הממשלה מס' 2158 מיום 2 בספטמבר 2024, הוחלט על הארכה נוספת של ההכרזה המצומצמת כאמור, וזאת עד ליום 4 בנובמבר 2024. החלטה זו אושרה בידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

לאור ההתפתחויות ביטחוניות בזירה הצפונית, ביום 23 בספטמבר 2024 התקבלה החלטת הממשלה מס' 2200 ששינתה את ההכרזה כך שתחול על כל שטח המדינה, וזאת עד ליום 30 בספטמבר 2024.

בהמשך לכך, בשים לב להמשך הלחימה וההתפתחויות שונות בזירות השונות ובהתאם להערכות גורמי הביטחון בדבר ירי תלוי מסלול לעבר אוכלוסייה אזרחית התקבלו החלטות ממשלה נוספות (החלטה מס' 2211 מיום 30 בספטמבר 2024, החלטה מס' 2254 מיום 28 באוקטובר 2024, החלטה מס' 2464 מיום 24 בנובמבר 2024, החלטה מס' 2652 מיום 5 בינואר 2025 והחלטה מס' 2752 מיום 4 בפברואר 2025), שהאריכו את ההכרזה, על כל שטח המדינה, עד ליום 4 במרץ 2025. החלטות אלו אושרו מעת לעת על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

בהחלטת הממשלה מס' 2810 מיום 2 במרץ 2025, הוחלט, בשים לב למצב הביטחוני בגזרות השונות, להאריך את ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, תוך צמצום תחולתה כך שתחול רק בחלק משטח המדינה, באזורים בדרום המדינה הסמוכים לרצועת עזה, וזאת עד ליום 1 באפריל 2025, בכפוף לאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. לאחר מכן, במסגרת החלטה מס' 2934 מיום 30 במרץ 2025 האריכה הממשלה את תקופת ההכרזה בתחולה המצומצמת בכחודש נוסף. החלטת הממשלה האחרונה בנושא, החלטה מס' 2984 מיום 27 באפריל 2025 האריכה שוב את תוקפה של ההכרזה, בתחולתה המצומצמת, עד ליום 10 ביוני 2025. החלטה זו אושרה על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום 26 במאי 2025.

כעולה מחוות דעת עדכנית של גורמי הביטחון, הרחבת התמרון ברצועת עזה במסגרת מבצע "מרכבות גדעון" שהחל במהלך חודש מאי 2025, משפיעה על המוטיבציה של ארגוני הטרור הפועלים ברצועת עזה לבצע ירי תלול מסלול במטרה לפגוע באוכלוסייה. בנוסף, לפי האינדיקציות הקיימות, לארגוני הטרור ברצועת עזה יכולת שיגור של פריטי תלול מסלול לטווח קצר ובינוני. כך, במהלך חודש מאי נורו 10 פריטים לאזור "עוטף עזה". כפועל יוצא, באזור זה קיימות הנחיות בתוקף של פיקוד העורף האוסרות על התקהלויות גדולות, בשים לב לכך שמדובר באזור סמוך מאד לרצועת עזה בו זמן ההתגוננות מפני ירי תלול מסלול הינו קצר ביותר.

לאור האמור לעיל - המצב הביטחוני בגזרות השונות, בדגש על גזרת עזה, הסיכון לירי תלול מסלול והאפשרות להתדרדרות מהירה שתחייב ביצוע התאמות מהירות – מוצע כי ההכרזה כאמור תוארך עד ליום 10 ביולי 2025 אך זאת תוך צמצומה כך שתחול רק בשטחים הסמוכים לרצועת עזה ("עוטף עזה"). שכן, כמפורט לעיל, לפי הערכת גורמי הביטחון מדובר באזור שרמת האיום בו עודנה גבוהה.

יצוין, כי בתקופת ההכרזה מוקנות לגורמי צה"ל, ובעיקר לפיקוד העורף בכובעו כשירות ההתגוננות האזרחית לפי החוק האמור, סמכויות נרחבות להנחיית האוכלוסייה בשטח לגביו נקבעה ההכרזה, לרבות: חובת שהיה במרחב מוגן ונקיטת אמצעי זהירות; הגבלת לימודים; מתן הוראות לארגוני עזר; והנחיות נוספות הנדרשות לשם הצלת הנפש והרכוש.

יובהר, כי סוג ההנחיות הניתנות לאוכלוסייה והמגבלות המוטלות עליה מכוח הסמכויות שבחוק, היקפן ומידתן, נבחנות באופן עיתי בהתאם להערכות המצב ביחס לטיב האיום הנשקף לאוכלוסייה ולהערכת האמצעים שיש לנקוט על מנת למנוע או לצמצם פגיעה בחיי אדם וברכוש.

לפיכך נדרשת החלטה זו של הממשלה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

מטבע הדברים, להכרזה על מצב מיוחד בעורף יש השלכה כלכלית על המשק, אלא שיש קושי לאמוד אותה.

כאמור, מדובר בצמצום אזורי התחולה של ההכרזה.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

2984 מיום 27 באפריל 2025

2934 מיום 30 במרץ 2025

2810 מיום 2 במרץ 2025

2725 מיום 4 בפברואר 2025

2652 מיום 5 בינואר 2025

2464 מיום 24 בנובמבר 2024

2254 מיום 28 באוקטובר 2024

2211 מיום 30 בספטמבר 2024

2200 מיום 23 בספטמבר 2024

2158 מיום 2 בספטמבר 2024

2091 מיום 30 ביולי 2024

1905 מיום 23 ביוני 2024

1784 מיום 27 במאי 2024

1734 מיום 5 במאי 2024

1688 מיום 14 באפריל 2024

1630 מיום 31 במרץ 2024

1462 מיום 27 בפברואר 2024

1374 מיום 4 בפברואר 2024

1257 מיום 14 בינואר 2024

1150 מיום 19 בדצמבר 2024

968 מיום 18 באוקטובר 2023

941 מיום 8 באוקטובר 2023

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות הדעת מצורפת.

סיווגים

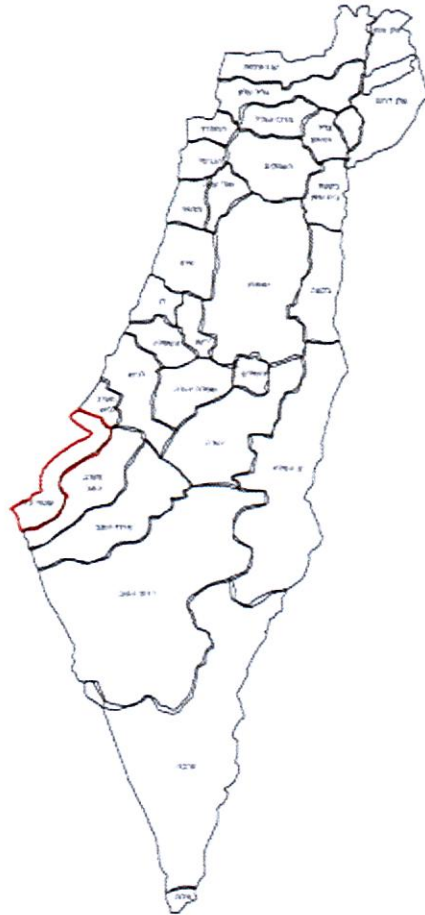
תחום פעולה עיקרי - 01 – חוץ וביטחון.

מגיש: שר הביטחון

ט' בסיון התשפ"ה
05 ביוני 2025

תוספת

חלק א': עזר מפותי "מצב מיוחד בעורף"



חלק ב': רשימת היישובים המצויים תחת הכרזת "מצב מיוחד בעורף"

רשויות וישובים	אזור הנחייה
<p>שדרות</p> <p>כל ישובי מוא"ז אשכול - אבשלום, אוהד, בארי, בני נצרים, דקל, חולית, יבול, ישע, יתד, כיסופים, כרם שלום, מבטחים, מגן, נווה, ניר יצחק, ניר עוז, נירים, סופה, עין הבשור, עין השלושה, עמיעוז, פרי גן, צוחר, רעים, שדי אברהם, שדה ניצן, שלומית, תלמי אליהו, תלמי יוסף</p> <p>חלק מיישובי מוא"ז חוף אשקלון - גברעם, זיקים, יד מרדכי, כרמיה, נתיב העשרה</p> <p>חלק מיישובי מוא"ז שדות נגב - זמרת, כפר מימון, סעד, עלומים, שובה, שוקדה, תושיה, תקומה</p> <p>חלק מיישובי מוא"ז שער הנגב - אור הנר, איבים, ארז, גבים, יכיני, כפר עזה, מפלסים, נחל עוז, ניר עם</p>	עוטף עזה



מדינת ישראל
משרד הביטחון
בלמ"ס



היועץ המשפטי למערכת הביטחון

תאריך: ט' בסיוון תשפ"ה
5 ביוני 2025

הנדון: חוות דעת משפטית נלווית להצעה להחלטת ממשלה בעניין הארכת ההכרזה על מצב מיוחד בעורף

נושא ההחלטה:

הארכת ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, תוך צמצומה כך שתחול רק באזורים הסמוכים לרצועת עזה ("עוטף עזה"), עד ליום 10 ביולי 2025.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) החלה מתקפת טרור משולבת מרצועת עזה שכללה ירי טילים לעבר מדינת ישראל וכן חדירת מחבלים ליישובי העוטף והדרום. בעקבות מתקפה זו הכריז שר הביטחון ביום 7 באוקטובר 2023, על מצב מיוחד בעורף על כל שטח המדינה, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ג)(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן – **החוק**). ההכרזה מקנה לגורמים שונים בצה"ל סמכויות בתחום ההתגוננות האזרחית.

הוראות סעיף 9(ג)(3) לחוק קובעות, כי הממשלה רשאית לאשר את הארכת תוקף ההכרזה על "מצב מיוחד בעורף" שניתנה על-ידי שר הביטחון כאמור. בהתאם, אישרה הממשלה ביום 8 באוקטובר 2023 בהחלטה מס' 941 להאריך את תוקפה של ההכרזה והודיעה על כך לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

ביום 12 באוקטובר 2023 דנה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בתוקפה של ההכרזה והחליטה לאשרה עד ליום 19 באוקטובר 2023.

ביום 18 באוקטובר 2023 התקבלה החלטת הממשלה מס' 968 בדבר הארכת תוקפה של ההכרזה בכל שטח המדינה עד ליום 19 בדצמבר 2023. ועדת החוץ והביטחון של הכנסת אישרה את הארכת ההכרזה מעת לעת. ביום 17 בדצמבר 2023 התקבלה החלטת הממשלה מס' 1150 להמשיך ולהאריך את תוקף ההכרזה בחודש נוסף, עד ליום 19 בינואר 2024 ומאז התקבלו מעת לעת החלטות ממשלה נוספות בדבר הארכת ההכרזה בכל שטח המדינה, בהתבסס על חוות הדעת הביטחוניות ולאור המשך הלחימה וההתפתחויות במלחמת "חרבות ברזל".

בהחלטת הממשלה מס' 1784 מיום 27 במאי 2024 הוחלט להאריך את ההכרזה תוך צמצום תחולתה כך שתחול רק בחלק משטח המדינה (אזורים מסוימים בדרום המדינה ובצפונה). בהמשך לכך, בהחלטת הממשלה מס' 2158 מיום 2 בספטמבר 2024, הוחלט על הארכה נוספת של ההכרזה המצומצמת כאמור, וזאת עד ליום 4 בנובמבר 2024. החלטה זו אושרה בידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

לאור ההתפתחויות ביטחוניות בזירה הצפונית, ביום 23 בספטמבר 2024 התקבלה החלטת הממשלה מס' 2200 ששינתה את ההכרזה כך שתחול על כל שטח המדינה, וזאת עד ליום 30 בספטמבר 2024.

בהמשך לכך, בשים לב להמשך הלחימה וההתפתחויות שונות בזירות השונות ובהתאם להערכות גורמי הביטחון בדבר ירי תלוי מסלול לעבר אוכלוסייה אזרחית התקבלו החלטות ממשלה נוספות (החלטה מס' 2211 מיום 30 בספטמבר 2024, החלטה מס' 2254 מיום 28 באוקטובר 2024, החלטה מס' 2464 מיום 24 בנובמבר 2024, החלטה מס' 2652 מיום 5 בינואר 2025 והחלטה מס' 2752 מיום 4 בפברואר 2025), שהאריכו את ההכרזה, על כל שטח המדינה, עד ליום 4 במרץ 2025. החלטות אלו אושרו מעת לעת על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

בהחלטת הממשלה מס' 2810 מיום 2 במרץ 2025, הוחלט, בשים לב למצב הביטחוני בגזרות השונות, להאריך את ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, תוך צמצום תחולתה כך שתחול רק בחלק משטח המדינה, באזורים בדרום המדינה הסמוכים לרצועת עזה, עד ליום 1 באפריל 2025, בכפוף לאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. לאחר מכן, במסגרת החלטה מס' 2934 מיום 30 במרץ 2025 האריכה הממשלה את תקופת ההכרזה בתחולה המצומצמת, והחלטת הממשלה האחרונה בנושא, החלטה מס' 2984 מיום 27 באפריל 2025 האריכה שוב את תוקפה של ההכרזה, בתחולתה המצומצמת, עד ליום 10 ביוני 2025. החלטה זו אושרה על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום 26 במאי 2025.

כעולה מחוות דעת עדכנית של גורמי הביטחון, הרחבת התמרון ברצועת עזה במסגרת מבצע "מרכבות גדעון" שהחל במהלך חודש מאי 2025, משפיעה על המוטיבציה של ארגוני הטרור הפועלים ברצועת עזה לבצע ירי תלול מסלול במטרה לפגוע באוכלוסייה. בנוסף, לפי האינדיקציות הקיימות, לארגוני הטרור ברצועת עזה יכולת שיגור של פריטי תלול מסלול לטווח קצר ובינוני. כך, במהלך חודש מאי נורו 10 פריטים לאזור "עוטף עזה". כפועל יוצא, באזור זה קיימות הנחיות בתוקף של פיקוד העורף האוסרות על התקהלויות גדולות, בשים לב לכך שמדובר באזור סמוך מאד לרצועת עזה בו זמן ההתגוננות מפני ירי תלול מסלול הינו קצר ביותר.

לאור האמור לעיל - המצב הביטחוני בגזרות השונות, בדגש על גזרת עזה, הסיכון לירי תלול מסלול והאפשרות להתדרדרות מהירה שתחייב ביצוע התאמות מהירות – מוצע כי ההכרזה כאמור תוארך עד ליום 10 ביולי 2025 אך זאת תוך צמצומה כך שתחול רק בשטחים הסמוכים לרצועת עזה ("עוטף עזה"). שכן, כמפורט לעיל, לפי הערכת גורמי הביטחון מדובר באיזור שרמת האיום בו עודנה גבוהה.

יצוין, כי בתקופת ההכרזה מוקנות לגורמי צה"ל, ובעיקר לפיקוד העורף בכובעו כשירות ההתגוננות האזרחית לפי החוק האמור, סמכויות נרחבות להנחיית האוכלוסייה בשטח לגבי נקבעה ההכרזה, לרבות: חובת שהיה במרחב מוגן ונקיטת אמצעי זהירות; הגבלת לימודים; מתן הוראות לארגוני עזר; והנחיות נוספות הנדרשות לשם הצלת הנפש והרכוש.

יובהר, כי סוג ההנחיות הניתנות לאוכלוסייה והמגבלות המוטלות עליה מכוח הסמכויות שבחוק, היקפן ומידתן, נבחנות באופן עיתי בהתאם להערכות המצב ביחס לטיב האיום הנשקף לאוכלוסייה ולהערכת האמצעים שיש לנקוט על מנת למנוע או לצמצם פגיעה בחיי אדם וברכוש.

לקראת מועד פקיעתה של ההחלטה, ייבחן הצורך בהארכתה בכפוף להערכת המצב העדכנית.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרך פתרונם:

בקשה נוספת להארכת ההכרזה על מצב מיוחד בעורף עשויה לעורר קושי בשים לב לכך שהחל מיום 7.10.2023, לאורך למעלה משנה וחצי, עומדת בתוקף הכרזה על מצב מיוחד בעורף בשטחי מדינת ישראל (הגם שהיקף תחולתה השתנה מעת לעת בהתאם לנסיבות עד לכדי צמצומו לאיזור דרום המדינה בלבד). הכרזה זו מקנה לגורמים שונים בצה"ל סמכויות נרחבות בתחום ההתגוננות האזרחית אל מול אוכלוסייה אזרחית – סמכויות בהן צה"ל לא מחזיק בימי שגרה.

יחד עם זאת, לעמדת גורמי הביטחון לאור מצב הלחימה השורר בחזית עזה, ובכלל זאת מבצע "מרכבות גדעון" שהחל בחודש מאי 2025 ברצועת עזה תוך העמקת והרחבת התמרון שמבצע צה"ל, קיימת סבירות לביצוע ירי תלול מסלול מרצועת עזה לאזור עוטף עזה תוך ניסיון לפגוע באוכלוסייה אזרחית. מצב דברים זה מחייב לעמדת הגורמים המקצועיים נכון לעת הזו את הארכת ההכרזה, תוך צמצומה רק לאזורים הסמוכים ביותר לרצועת עזה ("עוטף עזה"). עוד יצוין כי באזורים שלגביהם מבוקשת הארכת ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, קיימות הנחיות התגוננות בתוקף של פיקוד העורף.

ההארכה המבוקשת, תאפשר לפיקוד העורף להמשיך ולתת הנחיות התגוננות לאוכלוסייה הנדרשות על מנת להגן על העורף ולהציל חיי אדם, כפי שמתבצע היום באזורים שלגביהם מבוקשת הארכת ההכרזה, בדגש על הנחיות הנוגעות להגבלות על קיום התקהלויות ולקיום פעילות חינוכית.

בשים לב לעמדת הגורמים המקצועיים המפורטת לעיל, וכן בשים לב לצמצום ההכרזה לאזור "עוטף עזה" בלבד, אזור בו קיימות הנחיות התגוננות בתוקף של פיקוד העורף, אין לדעתנו מניעה משפטית בהארכת ההכרזה כך שתמשיך לחול רק באיזור "עוטף עזה" עד ליום 10 ביולי 2025.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:

הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים אישרו כי אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

בברכה,



פזית תדהר, עו"ד
סגנית היועמ"שית למערכת
הביטחון