

## 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 ט' בסיוון התשע"ט (12 ביוני 2019), שתוקפה עד יום י"ג בתשרי התש"ף (12 באוקטובר 2019). 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 ט' בסיוון התשע"ט (12 ביוני 2019), הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום י"ג בתשרי התש"ף (12 באוקטובר 2019). 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 4552 שיוכרז על מצב חירום לתקופה של שנה, החליטה הכנסת בחודש יוני 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. בחודשיים 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 במקרים ספורים 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.

ז. 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 היום ונוכח מכלול הצעדים שננקטו", קבעו השופטים כי מעורבותם "אינה נדרשת עוד לעת הזאת, בלא שננעלו 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".

ח. 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.

מצ"ב מכתב שנשלח ממחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים אל יושב ראש הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון מיום 6 ביוני 2019 המתאר את עיקרי הדברים בעניין עבודת הממשלה לניתוק החקיקה ממצב החירום, לקראת חידוש ההכרזה על מצב חירום מיום 12 ביוני 2019.

ט. 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 4552 מיום 5.5.2019), 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 וההשפעה 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"א בתמוז התשע"ט  
24 ביולי 2019



## 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 להיבטי המשפטיים:**

א. ביום ט' בסיוון התשע"ט (12 ביוני 2019), הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום י"ג בתשרי התש"ף (12 באוקטובר 2019). 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 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 דיווחו כי במהלך השנים האחרונות נעשה שימוש בחלק מן הסמכויות המעוגנות בחוקי החירום

האמורים. בחודשיים 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 במקרים ספורים 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. יצוין כי סעיף 38(ב) לחוק-יסוד: הממשלה קובע כי תקופת תוקפה של ההכרזה תהא כפי שנקבע בה, אך לא תעלה על שנה וכי הכנסת רשאית לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור. יחד עם זאת, נציין כי הכנסת קבעה בסעיף 69(ז) לתקנון הכנסת כך: "כל עוד לא נבחרו חברי ועדות הכנסת לאחר הבחירות, יהיו סמכויות הוועדה המשותפת לפי חלק זה נתונות לוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון שהקימה הוועדה המסדרת לפי סעיף 2א(ה) לחוק הכנסת; ואולם, על אף הוראות סעיף קטן (ו) תקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום לפי הצעת הוועדה הזמנית לא תעלה על ארבעה חודשים מיום ההכרזה". על כן, ייתכן כי הכנסת תחליט על הארכה לארבעה חודשים בלבד.

#### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

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. 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.

מצ"ב מכתב שנשלח ממחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים אל יושב ראש הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון מיום 6 ביוני 2019 המתאר את עיקרי הדברים בעניין עבודת הממשלה לניתוק החקיקה ממצב החירום, לקראת חידוש ההכרזה על מצב חירום מיום 12 ביוני 2019.

ג. 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 4552 מיום 5.5.2019), לא נרשמו התקדמויות הראויות לדיווח לגבי

החלפת דברי החקיקה התלויים בהכרזה על מצב חירום. 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 חירום.

**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 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, 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 בחירות, 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 בתקופת הבחירות. חוות הדעת ניתנת על דעת היועץ המשפטי למשרד הבטחון.

לאה רקובר, ע"ד

היועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ' תמוז תשע"ט

23 יולי 2019

(027-99-2019-005866)

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה

המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי

ירושלים, ד' בסיוון התשע"ט

6 ביוני 2019

תיקנו: 803-09-2010-000011

סימוכין: 803-99-2018-053838

לכבוד

חבר הכנסת אבי דיכטר

יושב ראש הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון

שלום רב,

### הנדון: עדכון לקראת הדיון בהכרזה החוזרת על מצב חירום

לקראת הדיון בוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון בבקשת הממשלה כי הכנסת תחזור ותכריז על מצב חירום לתקופה של שנה, ולאור סעיף 69(ג) לתקנון הכנסת, נבקש להביא לידיעתך את הדברים הבאים.

בפתח הדברים יצוין כי מאז ההכרזה האחרונה על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה, לא הותקנו תקנות שעת חירום מכוח סעיף 39 לחוק היסוד.

עוד נבקש לפרט את עיקרי הפעולות בתחום החקיקה התלויה בהכרזה על מצב החירום שנעשו ממועד ההכרזה האחרונה ועד עתה במסגרת עבודת המטה להחלפת החקיקה התלויה בהכרזה על מצב החירום. ראשית נבקש לציין כי בשל קבלת החוקים להתפזרות הכנסת ה-20 וה-21, מטבע הדברים התקדמות בתחום האמור מצומצמת יחסית. עם התכנסות הכנסת העשרים ושתיים יהיה צורך בחידוש תהליכי חקיקה שהונחו על שולחן הכנסת אך לא הושלמו טרם פיזור.

א. הצעת חוק הסדרי משפט ומנהל [נוסח משולב] (תיקון מס' 4) (ניתוק הזיקה להכרזה על מצב חירום), התשע"ח-2018, שבה מוצע לבטל את הסעיף המתלה את תוקפם של חלק מסעיפי החוק בהכרזה על מצב חירום, הונחה על שולחן הכנסת ביום 19.11.2018, אך לא נדונה בקריאה הראשונה במהלך כהונתה של הכנסת ה-20.

ב. בנוסף ממשיכה גם עבודת משרדי הממשלה בעניין ניתוקם ממצב חירום של צווים שהוצאו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, התלוי כאמור אף הוא בהכרזה על מצב חירום. כיום נותרו 23 צווים בתוקף. יש לציין כי צווי הפיקוח שעדיין בתוקף מצריכים החלפה בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה קודם לביטולם, ולגבי חלק ניכר מהם מדובר בהסדרה של פעילות משקית רחבה, הדורשת תיקוני חקיקה



מקיפים. לגבי כחצי מצווי הפיקוח שעדיין בתוקף, היו מונחות על שולחן ועדות הכנסת ה-20 תקנות או הצעות חוק ממשלתיות, אך הליך החקיקה בעניינם לא הבשיל לפני מועד פיזור הכנסת.

בהקשר זה נציין את ההתקדמויות הבאות:

1. בספטמבר 2018, בוטל צו הפיקוח על המזונות (פיקוח על יבוא מזונות), התשכ"ג-1963 (ק"ת 8072 עמ' 44).
2. הצעת חוק הגז הפחמימני המעובה, התשע"ט-2019, שמטרתה להחליף חמישה צווי פיקוח, עברה קריאה ראשונה בדצמבר 2018.
3. תזכיר חוק הפיקוח על ענף היהלומים ואבני חן, התשע"ט-2018, פורסם להערות הציבור בדצמבר 2018.

אנו עומדים כמובן לרשות הוועדה לכל הבהרה נוספת שתידרש.

בברכה,

איל זמבורי  
ראש תחום משפט ציבורי  
מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)

העתק:

מר רוזנרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט-ציבור-חוקתי)  
גבי גאל אזריאל, מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט-ציבור-חוקתי)  
גבי מירי פרנקל-שור, היועצת המשפטית לוועדת החוץ והביטחון  
מר עידו בן יצחק, עוזר ליועצת המשפטית לוועדת החוץ והביטחון