

## 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 כ"ב בשבט התש"ף (17 בפברואר 2020) שתוקפה עד ליום כ"ה בסיוון התש"ף (17 ביוני 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 ט' בטבת התשפ"א (24 בדצמבר 2020).

### דברי הסבר

#### רקע כללי

א. ביום כ"ב בשבט התש"ף (17 בפברואר 2020) הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום כ"ה בסיוון התש"ף (17 ביוני 2020). הכרזה זו ניתנה לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה, אשר קובע כי "ראתה הכנסת שקיים במדינה מצב של חירום רשאי 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 ה-22 ומשלא הוקמו במהלך כהונתה של הכנסת האמורה ועדות קבועות, ולקראת הבחירות לכנסת ה-23, ולמרות בקשת הממשלה בהתאם להחלטת הממשלה מספר 4862 שיוכרז על מצב חירום לתקופה של שנה, החליטה הכנסת בחודש פברואר 2020 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. בחודשיים שחלפו 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.

זאת ועוד יצוין כי בעת הזו גם התפרצותו והתפשטותו בישראל של נגיף הקורונה החדש (novel Coronavirus nCov-2019) מצריכות את המשך קיומו של מצב החירום במדינה. זאת משום שסעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה שעניינו "התקנת תקנות שעת חירום" מותנה גם הוא בקיומו של מצב חירום במדינה, וכך קובע סעיף קטן (א) לו (ההדגשה אינה במקור) – **"במצב חירום** רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים; תקנות שעת חירום יונחו על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן".

מובן מאליו כי יש לאפשר שימוש בסמכויות הקיימות מכוח הדינים השונים שתוקפם תלוי במצב חירום, כגון חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, הנדרשים לצורך התמודדות עם הנגיף והשלכותיו על הציבור בישראל. כמו כן אופיו המתפתח של משבר הקורונה, המחייב מתן מענה דחוף ומידי לסוגיות שונות המתעוררות כל יום, מחייב לעשות שימוש בסמכות הממשלה להתקין תקנות שעת חירום לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, ולו באותם מקרים חריגים שבהם לא עומדת לרשות הממשלה כל כלי משפטי אחר. יצוין כי בשל הכורח והנחיצות בהסדרים שמשבר הקורונה מחייב לקבוע על מנת להתמודד אתו לצורך הגנה

על הציבור ועל אספקת המוצרים והשירותים החיוניים, נדרשה הממשלה להתקין מאז 15 במרץ 2020 ועד למועד הגשת הצעה להחלטה זו לממשלה 33 תקנות שעת חירום (וכן 17 תיקונים שהותקנו לגבי חלק מתקנות שעת החירום האמורות). רשימת תקנות שעת החירום שהותקנו מפורטות בנספח המצורף להצעת החלטה זו.

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. עם זאת, מאז ההחלטה על התפזרות הכנסת ה-20, והפסקה למעשה של פעילות הכנסת בעניין חקיקה, לא ניתן לקדם פרויקט חשוב זה כנדרש.

ח. כאמור, ההכרזה הנוכחית התקבלה לאחר שנחקק חוק התפזרות הכנסת ה-22 והקדמת הבחירות, התש"ף-2019, 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 4862 מיום 09.02.2020), ובדומה לאמור בהצעות ההחלטה הקודמות בעניין הכרזה על מצב חירום מאז סיום כהונתה של הכנסת ה-20, לא נרשמו התקדמויות הראויות לדיווח לגבי החלפת דברי החקיקה התלויים בהכרזה על מצב החירום. עם הקמת הממשלה ה-35 וחזרה של הכנסת העשרים ושלוש לפעילות מלאה, 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 וחצי האחרונות אין ביכולתה של הממשלה לקדם חקיקה, פרט לחקיקה הנדרשת באופן מיידי, בין היתר להתמודדות עם נגיף הקורונה. לפיכך, מוצע שמשרדי הממשלה יעדכנו בעניין קידום הניתוק של החקיקה שבאחריותם מהזיקה להכרזה על מצב חירום בעוד תשעה חודשים.

### **נתונים כלכליים והשפעה 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 בנושא זה 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.

כמו כן תקנות שעת החירום המותקנות במסגרת המאבק בנגיף הקורונה נוגעות לתחומי האחריות של משרדי ממשלה שונים.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

חוות דעתה של היועצת המשפטית של משרד המשפטים מצורפת והיא מקובלת על היועץ המשפטי למערכת הביטחון. כמו כן 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

י"ט בניסן התש"ף

13 באפריל 2020

## נספח להצעת ההחלטה בעניין הכרזה על מצב חירום

### רשימת תקנות שעת החירום שהותקנו על ידי הממשלה מאז ההכרזה האחרונה

1. **תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה)), התש"ף-2020**  
פורסם ביום: 15.3.2020, ק"ת 8385, עמ' 756; תיקון פורסם ביום: 21.3.2020, ק"ת 8403, עמ' 816; תיקון מס' 2 פורסם ביום 25.3.2020, ק"ת 8414, עמ' 873 (בתקנה 11 לתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון), התש"ף-2020); תיקון מס' 3 פורסם ביום 3.4.2020, ק"ת התש"ף 8455, עמ' 1024 (בתקנה 9 לתקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה), התש"ף-2020); תיקון מס' 4 פורסם ביום 7.4.20, ק"ת 8475, עמ' 1076.
2. **תקנות שעת חירום (שירות עבודה בשעת-חירום), התש"ף-2020**  
פורסם ביום: 15.3.2020, ק"ת 8382, עמ' 746.
3. **תקנות שעת חירום (דיוני מעצרים), התש"ף-2020**  
פורסם ביום: 15.3.2020, ק"ת 8383, עמ' 748.
4. **תקנות שעת חירום (דיוני מעצר בבתי הדין הצבאיים), התש"ף-2020**  
פורסם ביום: 18.3.2020, ק"ת 8395, עמ' 790.
5. **תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי הסוהר), התש"ף-2020**  
פורסם ביום: 15.3.2020, ק"ת 8384, עמ' 752; תיקון פורסם ביום: 25.3.20, ק"ת 8419, עמ' 894.
6. **תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין לחדרי משמר ובתי סוהר צבאיים), התש"ף-2020**  
פורסם ביום: 20.3.2020, ק"ת 8399, עמ' 800; תיקון פורסם ביום: 27.3.20, ק"ת 8426, עמ' 928.
7. **תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש"ף-2020**  
פורסם ביום: 16.3.2020, ק"ת 8390, עמ' 772; תיקון פורסם ביום: 25.3.2020, ק"ת 8420, עמ' 898; תיקון מס' 2 פורסם ביום 8.4.2020, ק"ת 8479, עמ' 1086.
8. **תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) התש"ף-2020**  
פורסם ביום: 17.3.2020, ק"ת 8393, עמ' 782; תיקון פורסם ביום: 31.3.20, ק"ת 8445, עמ' 982.
9. **תקנות שעת חירום (סדרי דין בבתי הדין הרבניים בעת מצב חירום מיוחד), התש"ף-2020**  
פורסם ביום: 20.3.2020, ק"ת 8400, עמ' 804.
10. **תקנות שעת חירום (דיון בבתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל בשל התפשטות נגיף הקורונה), התש"ף-2020**  
פורסם ביום: 20.3.2020, ק"ת 8401, עמ' 808.
11. **תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות), התש"ף-2020**  
פורסם ביום: 21.3.2020, ק"ת 8402, עמ' 812; תיקון פורסם ביום: 25.3.2020, ק"ת 8414, עמ' 870; תיקון מס' 2 פורסם ביום 31.3.2020, ק"ת 8442, עמ' 974; תיקון מס' 3 פורסם ביום 7.4.2020, ק"ת 8471, עמ' 1062; תיקון מס' 3 (תיקון) פורסם ביום 10.4.2020, ק"ת 8481, עמ' 1092.
12. **תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020**

פורסם ביום: 22.3.2020, ק"ת 8405, עמ' 820; תיקון טעיות פורסם ביום: 22.3.2020, ק"ת 8410, עמ' 858; תיקון פורסם ביום: 31.3.2020, ק"ת 8439, עמ' 966; תיקון מס' 2 פורסם ביום: 7.4.2020, ק"ת 8470, עמ' 1060.

13. תקנות שעת חירום (הרחבת הסכם יציאה לחופשה על המגזר הציבורי הרחב בשל נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020  
פורסם ביום: 22.3.2020, ק"ת 8406, עמ' 840; תיקון טעיות פורסם ביום: 22.3.2020, ק"ת 8410, עמ' 858.
14. תקנות שעת חירום (שיקים ללא כיסוי), התש"ף-2020  
פורסם ביום: 22.3.2020, ק"ת 8409, עמ' 856.
15. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (קיום דיונים בהליכים פליליים באמצעים טכנולוגיים), התש"ף-2020  
פורסם ביום: 24.3.2020, ק"ת 8412, עמ' 862.
16. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (קיום דיונים בהליכים פליליים באמצעים טכנולוגיים בבתי הדין הצבאיים), התש"ף-2020  
פורסם ביום: 27.3.2020, ק"ת 8427, עמ' 930.
17. תקנות שעת חירום (הארכת תוקף ודחיית מועדים), התש"ף – 2020  
פורסם ביום: 25.3.2020, ק"ת 8418, עמ' 886.
18. תקנות שעת חירום (הרחבת סמכויות הפלבוטומיסטים), התש"ף-2020  
פורסם ביום: 25.3.2020, ק"ת 8416, עמ' 880.
19. תקנות שעת חירום (דיוני ועדות השחרורים), התש"ף-2020:  
פורסם ביום: 25.3.2020, ק"ת 8421, עמ' 902.
20. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דיוני הוועדה לעיון בעונש), התש"ף-2020  
פורסם ביום: 25.3.2020, ק"ת 8422, עמ' 906.
21. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), התש"ף-2020  
פורסם ביום: 26.3.2020, ק"ת 8425, עמ' 926; תיקון פורסם ביום: 8.4.2020, ק"ת 8478, עמ' 1084.
22. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית תקופות בענייני הליכי מס), התש"ף-2020  
פורסם ביום: 27.3.2020, ק"ת 8432, עמ' 946.
23. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (חופשה מיוחדת לאסיר), התש"ף-2020  
פורסם ביום: 27.3.2020, ק"ת 8431, עמ' 944.
24. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (שירות אזרחי), התש"ף-2020  
פורסם ביום: 27.3.2020, ק"ת 8430, עמ' 942.
25. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק הסתגלות מיוחד לבני 67 ומעלה), התש"ף-2020  
פורסם ביום: 27.3.2020, ק"ת 8429, עמ' 938.
26. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה), התש"ף-2020  
פורסם ביום: 27.3.2020, ק"ת 8428, עמ' 934.
27. תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת מעברים בין קופות חולים), התש"ף-2020

פורסם ביום : 31.3.2020, ק"ת 8444, עמ' 980.

28. **תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים), התש"ף-2020**  
פורסם ביום : 2.4.2020, ק"ת 8453, עמ' 1010 ; תיקון פורסם ביום 7.4.2020, ק"ת 8477, עמ' 1082.

29. **תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה), התש"ף-2020**  
פורסם ביום : 3.4.2020, ק"ת 8455, עמ' ; תיקון פורסם ביום 12.4.2020, ק"ת 8482, עמ' 1022.

30. **תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל), התש"ף-2020**  
פורסם ביום : 3.4.2020, ק"ת 8456, עמ' 1026 ; תיקון פורסם ביום 6.4.2020, ק"ת 8460, עמ' 1036.

31. **תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (עבודת נשים), התש"ף-2020**  
פורסם ביום : 6.4.2020, ק"ת 8461, עמ' 1038.

32. **תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הנגשת שירותים פיננסיים), התש"ף-2020**  
פורסם ביום : 7.4.2020, ק"ת 8476, עמ' 1078.

33. **תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית מועדים לתשלום קנסות), התש"ף-2020**  
פורסם ביום : 10.4.2020, ק"ת 8480, עמ' 1088.



## 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. 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.

ב. ביום כ"ב בשבט התש"ף (17 בפברואר 2020) הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום כ"ה בסיוון התש"ף (17 ביוני 2020). הכרזה זו ניתנה לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה, אשר קובע כי "ראתה הכנסת שקיים במדינה מצב של חירום רשאי היא, ביוזמתה או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב חירום".

ג. בשונה מהחלטות ממשלה שהתקבלו לאורך השנים ועניין בהכרזה על מצב חירום והארכת מצב החירום עד להשלמת חקיקה המנתקת את החקיקה הקיימת מהכרזת מצב החירום, ישנו צורך ממשי בעת הזאת בהארכת ההכרזה על מצב חירום וזאת לנוכח משבר רפואי גלובלי בעקבות התפרצות והתפשטות נגיף הקורונה החדש (novel Coronavirus nCov-2019) ובשל הנסיבות הקיימות בארץ וברחבי העולם. החל מחודש מרץ 2020 שורר במדינת ישראל משבר חירום בשל התפרצות נגיף הקורונה ובעקבות משבר זה ולאור קיומו של מצב חירום בישראל, התאפשר מהלך מהיר של התקנת תקנות חירום שיאפשרו ניהול המשבר והמשק בעת חירום. לכן, ישנו צורך בהארכת מצב חירום לתקופה של שנה וזאת עד לחלוף המשבר ופקיעתן של תקנות שעת חירום שהותקנו בעקבותיו; ועד להקמתה של ממשלה חדשה וועדות כנסת שימשיכו את מלאכת ניתוק הזיקה של חקיקה קיימת ממצב החירום. להלן פירוט:

ד. 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.

ה. מוצע, כי בשל המצב הביטחוני-מדיני והמשבר שבעקבות התפרצות נגיף הקורונה הקיים היום במדינה, תציע הממשלה לכנסת לשוב ולהכריז על מצב חירום לתקופה של שנה.

ו. **בכל הנוגע למצב הביטחוני** – מדיני נותרו עוד 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, התשי"א-1949;

חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979;

פקודת הארכת תוקף של תקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ לארץ), התשי"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.

ז. 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 האחרונה בעניין הכרזה על מצב חירום, הוצאו צווים לצורך ביצוע מעצרים מנהליים לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), ונעשה שימוש כ-15 פעמים 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.

ח. **בכל הנוגע למשבר שנגרם כתוצאה מהתפרצות הקורונה** – התפרצותו והתפשטותו בישראל של נגיף הקורונה החדש מצריכות את המשך קיומו של מצב החירום במדינה. זאת, על מנת שתמשיך להיות אפשרות להשתמש בסמכויות הקיימות מכח הדינים השונים שתוקפם תלוי במצב חירום, כגון חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, הנדרשים לצורך התמודדות עם הנגיף והשלכותיו על הציבור בישראל. כמו כן, אופיו המתפתח של משבר זה, המחייב מתן מענה דחוף ומיידי לסוגיות שונות המתעוררות כל יום, מצריך שתמשיך להיות לממשלה סמכות להתקין תקנות שעת חירום, לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, ולו באותם מקרים חריגים שבהם לא עומדת לרשות הממשלה כל כלי משפטי אחר. בשל הכורח והנחיצות בהסדרים שמשבר זה מחייב לקבוע על מנת להתמודד איתו לצורך הגנה על הציבור ועל אספקת המוצרים והשירותים החיוניים, נדרשה הממשלה להתקין מאז ה-15.3.2020 ועד למועד הגשת הצעת החלטה זו לממשלה כ-30 תקנות שעת חירום (מבלי לספור את התיקונים שנעשו לחלק מהן). רשימת תקנות שעת החירום שהותקנו מפורטות בנספח המצורף להצעת החלטה זו.

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

##### **הליכים משפטיים שהתנהלו בעבר:**

א. בשנת 1999 הוגשה עתירה שעניינה הארכתה החוזרת ונשנית של הכרזת החירום במדינה, לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה. בעתירה התבקש בית המשפט להורות על ביטול ההכרזה על מצב חירום במדינה (ר' בג"צ 3091/99 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת ואח'**, פורסם בנבו 8.5.2012). בית המשפט קבע כי "ההכרזה על מצב חירום מקנה לרשויות סמכויות חירום רחבות שנועדו, בהתאם לכותרתן, להגן על בטחון המדינה והציבור ואספקת שירותים חיוניים בזמני הצורך. להכרזה שתי משמעויות אופרטיביות. הראשונה – הסמכות להתקין תקנות לשעת חירום, והשנייה – מתן תוקף להסדרים משפטיים הממותנים בהכרזה על מצב החירום". סופו של הדיון בעתירה הוא במאי 2012 עת החליט בית המשפט הגבוה לצדק למחוק את העתירה 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. בעת הזאת ולאור משבר הקורונה המשך ההכרזה הוא חיוני. בכל הנוגע להשלמת הליכי החקיקה הראשית וניתוקם מההכרזה על מצב חירום: נמשכת באופן רציף עבודת המטה הבין-משרדית, אותה מרכז משרד המשפטים. 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.

רצ"ב מכתב שנשלח ממחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים אל יושב ראש הוועדה המשותפת לעניין הכרזה על מצב חירום מיום 8 ביולי 2018 המתאר את עיקרי הדברים בעניין עבודת הממשלה לניתוק החקיקה ממצב החירום, לקראת חידוש ההכרזה על מצב חירום מיום 16 ביולי 2018.

ג. בחודשים אשר חלפו מאז שנשלח מכתב זה נרשמה התקדמות לגבי החלפת חלק מהחוקים אשר תלויים במצב חירום, וכן לגבי החלפת צווי הפיקוח אשר הוצאו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. עם זאת, בשל החודשים המעטים שחלפו מאז הגשת הדיווח האמור לכנסת ועד לקבלת החוק להתפזרות הכנסת, התקדמות זו היא מצומצמת יחסית. כמו כן, אנו נמצאים במערכת בחירות ממושכת (שלוש מערכות בחירות) שהקשו על קידום התהליכים המוזכרים לעיל.

לעניין ההתקדמות שחלה בהחלפת החוקים אשר תלויים במצב חירום, יש לציין את ההתקדמויות הבאות:

1. **חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016** נכנס לתוקף ביום 1.11.2016. חוק זה, שהוא פרי של עבודה בין-משרדית רבת שנים, קובע הסדרים המאפשרים להתמודד עם הטרור ללא תלות בהכרזה על מצב חירום. כפועל יוצא, בוטלה **פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948**, שתוקפה היה תלוי בקיומו של מצב חירום. בהצעת חוק המאבק בטרור, הציעה הממשלה גם לתקן את **חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979**, כך שבין השאר, תבוטל זיקת החוק להכרזה על מצב חירום, וכן לבטל את **תקנה 6 בתקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ח-1948** שלפיה "שר הפנים רשאי לאסור את יציאתו של אדם מישראל, אם קיים יסוד לחשש שיציאתו עלולה לפגוע בביטחון המדינה". הכנסת החליטה ביום 28.3.2016 לפצל מתוך הצעת חוק המאבק בטרור בין היתר את סעיפים 115 ו-120 אשר עסקו בנושאים אלה, על מנת לאפשר את השלמת החוק האמור בהקדם, ומתוך כוונה לקיים דיון נפרד בסוגיות אלה. במהלך כהונת הכנסת ה-20 התקיימו בעניין הצעת החוק המפוצלת מספר דיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט אך הליך החקיקה לא הושלם.

2. **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.

מלבד החוקים האמורים, קיימים עוד שבעה חוקים שתלויים במצב חירום, באופן מלא או ביחס לסעיפים מסוימים בהם. עבודת משרדי הממשלה נמשכת בעניין חלק מחוקים אלה, אשר לדעת גורמי המקצוע נדרשת לגביהם היערכות חקיקתית לקראת ביטול ההכרזה.

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 כשליש 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 כי מאז שנשלח מכתב העדכון מיום 8 ביולי 2018, נרשמו מספר התקדמויות:

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

מוצע להנחות את משרדי הממשלה השונים לחמשך בעבודה הבין-משרדית האמורה.

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

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

בהינתן המצב הביטחוני-מדיני והמשבר בעקבות התפרצות נגיף הקורונה השורר במדינת ישראל ישנו צורך חיוני בהמשך ההכרזה על מצב חירום. 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 ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה תוך דיווח עיתי בדבר התקדמות של צוותי העבודה כמפורט בדברי התסבר להצעת ההחלטה. 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

לאהרן רקובר, יו"ר  
היועצת המשפטית למשרד המשפטים

י"ג ניסן תש"פ 07 אפריל 2020

(027-99-2019-003494)