

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"ד באב התשפ"א (2 באוגוסט 2021), שתוקפה עד יום ה' באב התשפ"ב (2 באוגוסט 2022).

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 בעניין זה כאמור בהחלטת ממשלה מספר 195 מיום כ"ג באב התשפ"א (1 באוגוסט 2021).

דברי הסבר

רקע כללי

א. ביום כ"ד באב התשפ"א (2 באוגוסט 2021) הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום ה' באב התשפ"ב (2 באוגוסט 2022). 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, התשי"ח-1957.

ה. בהתאם לעמדת הגורמים הביטחוניים, 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. בתקופה שחלפה מאז כניסתה לתוקף של

ההכרזה הנוכחית על מצב חירום, קרי בין חודש אוגוסט 2021 לאמצע חודש מאי 2022, הוצאו כארבעים ושמונה צווים לצורך ביצוע מעצרים מנהליים לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), וכן הוצאו כשלושים צווים לצורך הטלת איסור 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, נמשכה באופן רציף עבודת המטה הבין-משרדית, אותה מרכז משרד המשפטים, לניתוק החקיקה ממצב החירום. עם זאת, לאור צמצום הפעילות של הכנסת בתחום החקיקה בשל רצף מערכות הבחירות בשנים האחרונות, וההתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה (nCoV-2019), לא ניתן היה לקדם פרויקט חשוב זה בהיקף הנדרש.

ח. בחודשים שחלפו מאז שהתקבלה ההכרזה הנוכחית נמשכה העבודה על החלפת דברי החקיקה התלויים בהכרזה על מצב החירום, והליכי החקיקה נמצאים בשלבים שונים. ניתן לציין כי במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, תוקנה פקודת הרוקחים (נוסח חדש), התשמ"א-1981 באופן שיינתק את הזיקה של צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תמרוקים), התשל"ג-1973 לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. התיקון ייכנס לתוקף ביום ח' בטבת התשפ"ג (1 בינואר 2023).

ט. יצוין כי במהלך תקופת ההכרזה הנוכחית, עשתה הממשלה פעם אחת שימוש בסמכותה לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, בשל התפרצותו והתפשטותו של נגיף הקורונה (nCov-2019), והתקינה את תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות זן אומיקרון omicron של נגיף הקורונה החדש), התשפ"ב-2021. תקנות אלו עמדו בתוקף חמישה ימים עד לפקיעתן.

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 בהתאם להחלטת ממשלה מספר 195 מיום כ"ג באב התשפ"א (1 באוגוסט 2021).

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

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

אין מניעה משפטית בקבלת ההצעה.

סיווגים

סיווג ראשי: החלטה אחרת

סיווג משני: החלטה ביצועית

תחום פעולה עיקרי: חוץ וביטחון

מוגש על ידי שר המשפטים
שר הביטחון

כ"ד באייר התשפ"ב
25 במאי 2022



חות 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 להיבטיה המשפטיים:

א. ביום כ"ד באב התשפ"א (2 באוגוסט 2021) הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום ה' באב התשפ"ב (2 באוגוסט 2022). 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.

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. בהתאם לעמדת הגורמים הביטחוניים, 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. בתקופה שחלפה מאז כניסתה לתוקף של ההכרזה הנוכחית על מצב חירום, קרי בין חודש אוגוסט 2021 לאמצע חודש מאי 2022, הוצאו כארבעים ושמונה צווים לצורך ביצוע מעצרים מנהליים לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), וכן הוצאו כשלושים צווים לצורך הטלת איסור 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. כמפורט בדברי ההסבר, במהלך תקופת ההכרזה הנוכחית, עשתה הממשלה פעם אחת שימוש בסמכותה לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, בשל התפרצותו והתפשטותו של נגיף הקורונה (mCov-2019), והתקינה את תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות זן אומיקרון omicron של נגיף הקורונה החדש), התשפ"ב-2021. תקנות אלו עמדו בתוקף חמישה ימים עד לפקיעתן.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

א. יש לציין כי בחודש מאי 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. כפי שמצוין בדברי ההסבר, גם לאחר מחיקת העתירה בעניין, נמשכת עבודת הממשלה לניתוק החקיקה ממצב החירום. עם זאת, לאור צמצום הפעילות של הכנסת בתחום החקיקה בשל רצף מערכות הבחירות בשנים האחרונות, וההתמודדות עם התפשטות נגיף הקורונה (mCov-2019), לא ניתן היה לקדם פרויקט חשוב זה בהיקף הנדרש.

ג. בחודשים שחלפו מאז שהתקבלה ההכרזה הנוכחית נמשכה העבודה על החלפת דברי החקיקה התלויים בהכרזה על מצב החירום, והליכי החקיקה נמצאים בשלבים שונים. ניתן לציין כי במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, תוקנה פקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981 באופן שיינתק את הזיקה של צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תמרוקים), התשל"ג-1973 לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. התיקון ייכנס לתוקף ביום ח' בטבת התשפ"ג (1 בינואר 2023).

מוצע לבקש מהכנסת להאריך את ההכרזה על מצב החירום בשנה נוספת, להנחות את משרדי הממשלה השונים להמשיך בעבודה הבין-משרדית לקידום הניתוק של החקיקה מהזיקה להכרזה על מצב החירום וכן להנחות לעדכן את הממשלה בהתקדמותם בביצוע משימה זו בהתאם להחלטת ממשלה מספר 195 מיום כ"ג באב התשפ"א (1 באוגוסט 2021).

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 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, אין מניעה משפטית להגיש את הצעת ההחלטה המבקשת מן הכנסת להכריז על מצב חירום, לתקופה של שנה אחת.

לאה רקובי עוזד
היועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ"ג אייר תשפ"ב,

24 מאי 2022