

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 שתוקפה מיום כ"ג בכסלו התשפ"ה (24 בדצמבר 2024) עד יום כ"ו בכסלו התשפ"ו (16 בדצמבר 2025).

כל אחד ממשרדי 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 עד ליום ו' בניסן התשפ"ו (24 במרץ 2026).

דברי הסבר

רקע כללי

א. ביום כ"ג בכסלו התשפ"ה (24 בדצמבר 2024), הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום כ"ו בכסלו התשפ"ו (16 לדצמבר 2025).¹ 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, האיומים הביטחוניים מחייבים את המשך קיומן של הסמכויות המוקנות בחלק מהחוקים האמורים לעיל, בהיותם כלים חיוניים למאבק בטרור. איומים אלה גברו, הן בעצימותם והן בעוצמתם, החל מתאריך 07.10.23, עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". בתקופה שחלפה מאז כניסתה לתוקף של ההכרזה הנוכחית על מצב חירום, כלומר, החל מיום 24.12.24, ועד לתאריך 1.09.25 הוצאו 146 צווי מעצר מנהלי לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979, וכן הוצאו 16 צווים לצורך הטלת איסור על יציאה לחו"ל מכוח פקודת הארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ט-1948. כמו כן, הוארך פעמיים צו תפיסת מקרקעים לפי חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת-

¹ י"פ התשפ"ה, עמ' 2156.

חירות, התש"י-1949. גורמי הביטחון מדגישים כי קיים צורך מהותי בשימור חוקי החירות הביטחוניים, ודאי בתקופה מורכבת זו, אשר מקנים כלים משפטיים חיוניים במלחמה בטרור, וזאת עד להשלמת הליכי חקיקתם של חוקים חלופיים.

לשלמות התמונה יצוין, כי במהלך מבצע "עם כלביא", קרי מיום 13.06.25 ועד ליום 24.06.25, התקינה הממשלה שתי תקנות שעת חירום - תקנות שעת חירום (חרבות ברזל)(מסירת מידע לצורך זיהוי או אימות זהות של אדם או גופה ולצורך איתור נעדרים), התשפ"ה-2025 ותקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (סמכויות נוספות לשם התמודדות עם תקיפות סייבר חמורות במגזר השירותים הדיגיטליים ושירותי האחסון), התשפ"ה-2025.

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 ובשנתיים האחרונות, במקביל להשקעת משאבי הממשלה בהתמודדות עם אתגרי מלחמת "חרבות ברזל".

ח. בשים לב לכך, ניתן לציין את ההתקדמויות הבאות:

- חוק להסדרה של הצבת כוורות, האבקה וייצור דבש, התשפ"ה-2025, נחקק ביום 17.2.25. בשל כך, בוטל צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977. ביטול הצו יכנס לתוקף ביום 23.2.2026.
- הצעת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 140), התשפ"ד-2024, שעתיד להחליף חלקים מצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת סויר, הסעה מיוחדת והשכרת רכב), התשמ"ה-1985 ואת צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (רכישת מונים למוניות, התקנתם ושירותי אחזקתם), התשמ"ד-1984, הונחה על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית ביום 21.07.25.
- הצעת חוק הסדרת העיסוק בקרינה מייננת, התשפ"ג-2023, שעתידה להחליף את תקנות הרוקחים (יסודות רדיואקטיביים ומוצריהם), התש"ס-1980 ואת צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בניה והפעלה של כור גרעיני), התשל"ה-1974 אושרה לקריאה שנייה ושלישית ביום 08.09.25 בוועדת הפנים והגנת הסביבה.
- בנוסף, הצעת חוק - לתיקון פקודת הרוקחים (תיקון מס' 35), התשפ"ג-2023, שעתיד להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תכשירים להדברת מזיקים לאדם), התשכ"ג-1962, מצויה בדיונים בוועדת הבריאות של הכנסת.

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 עד ליום ו' בניסן התשפ"ו (24 במרץ 2026).

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

גורם אחראי למעקב

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 על ידי משרדי הממשלה שבאחריותם חוקים התלויים במצב חירום או צווי פיקוח. הואיל וטרם הסתיימה עבודה זו, קם הצורך להכריז גם השנה על מצב חירום.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מספר 2233 מיום 13.10.2024

החלטה מספר 1676 מיום 07.04.2024

החלטה מספר 476 מיום 30.4.2023

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים יוזמי ההצעה

אין מניעה משפטית בקבלת ההצעה.

סיווגים

סיווג ראשי: החלטה אחרת

סיווג משני: החלטה ביצועית

תחום פעולה עיקרי: חוץ וביטחון

מגיש: שר המשפטים

כ"ה באלול התשפ"ה
18 בספטמבר 2025



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:

1. ביום כ"ג בכסלו התשפ"ה (24 בדצמבר 2024), הכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום כ"ו בכסלו התשפ"ו (16 לדצמבר 2025).¹ 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".
2. 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.
3. 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.
4. 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:

- א. חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת-חירום, התש"י-1949;
 - ב. חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979;
 - ג. פקודת הארכת תוקף של תקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ט-1948;
 - ד. חוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], התשל"ג-1973;
 - ה. חוק נכסי נפקדים, התש"י-1950;
 - ו. חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התש"ח-1957.
5. בהתאם לעמדת הגורמים הביטחוניים, האיומים הביטחוניים מחייבים את המשך קיומן של הסמכויות המוקנות בחלק מהחוקים האמורים לעיל, בהיותם כלים חיוניים למאבק בטרור. איומים אלה גברו, הן בעצימותם והן בעוצמתם, החל מתאריך 07.10.23, עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". בתקופה שחלפה מאז כניסתה לתוקף של ההכרזה הנוכחית על מצב חירום, כלומר, החל מיום 24.12.24, ועד לתאריך 1.09.25 הוצאו 146 צווי מעצר מנהלי לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979, וכן הוצאו 16 צווים לצורך הטלת איסור על יציאה לחו"ל מכוח פקודת הארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ט-1948. כמו כן, הוצא פקודת מעצרים צו תפיסת מקרקעין לפי חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת-חירום, התש"י-1949. גורמי הביטחון מדגישים כי קיים צורך מהותי בשימור חוקי החירום הביטחוניים, ודאי

¹ י"פ התשפ"ה, עמ' 2156.

בתקופה מורכבת זו, אשר מקנים כלים משפטיים חיוניים במלחמה בטרור, וזאת עד להשלמת הליכי חקיקתם של חוקים חלופיים.

6. לשלמות התמונה יצוין, כי במהלך מבצע "עם כלביא", קרי מיום 13.06.25 ועד ליום 24.06.25, התקינה הממשלה שתי תקנות שעת חירום - תקנות שעת חירום (חרבות ברזל)(מסירת מידע לצורך זיהוי או אימות זהות של אדם או גופה ולצורך איתור נעדרים), התשפ"ה-2025 ותקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (סמכויות נוספות לשם התמודדות עם תקיפות סייבר חמורות במגזר השירותים הדיגיטליים ושירותי האחסון), התשפ"ה-2025.

7. כאמור, ההכרזה האחרונה על מצב חירום לפי חוק היסוד הינה מיום 24.12.2024. בתקופה שמאז אותה הכרזה, התקיימו התקדמויות שונות אשר פורטו בדברי ההסבר בהצעת המחליטים ויפורטו להלן במסגרת חוות הדעת המשפטית. יחד עם זאת, המלאכה טרם השולמה ויש צורך עדיין בהארכת ההכרזה על מצב החירום.

8. לפיכך, מוצע להנחות את משרדי הממשלה השונים להמשיך בעבודה הבין-משרדית המאומצת לקידום הניתוק של החקיקה מהזיקה להכרזה על מצב החירום ובמקביל לאמור להנחות את השרים הרלוונטיים לעדכן את הממשלה בהתקדמות משרדיהם בביצוע משימה זו עד ליום ו' בניסן התשפ"ו (24 במרץ 2026).

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בחודש מאי 2012 החליט בית המשפט הגבוה לצדק למחוק את העתירה (בג"ץ 3091/99) 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 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".

גם לאחר מחיקת העתירה בעניין, נמשכה באופן רציף עבודת המטה הבין-משרדית, אותה מרכז משרד המשפטים, לניתוק החקיקה ממצב החירום.

בדיונים האחרונים שהתקיימו בוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת לעניין הכרזה על מצב חירום, הבהירה הוועדה כי היא מבקשת לקדם באופן מהיר את ניתוק הזיקה ההכרזה על מצב חירום לבין דברי החקיקה והצווים השונים, שאין בינם לבין ביטחון קשר ברור. כמו כן התבקשה הממשלה לרכז מאמץ ולסיים את העבודה בממשלה, כך שדברי החקיקה יובאו לאישור הכנסת.

כאמור, ההכרזה האחרונה על מצב חירום לפי חוק היסוד נכנסה לתוקף ביום 24.12.2024, ומאז חלו מספר התפתחויות:

- חוק להסדרה של הצבת כוורות, האבקה וייצור דבש, התשפ"ה-2025, נחקק ביום 17.2.25. בשל כך, בוטל צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור דבש ומכירתו), התשל"ז-1977. ביטול הצו יכנס לתוקף ביום 23.2.2026.

- הצעת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 140), התשפ"ד-2024, שעתיד להחליף חלקים מצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת סיור, הסעה מיוחדת והשכרת רכב), התשמ"ה-1985 ואת צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (רכישת מונים למוניות, התקנתם ושירותי אחזקתם), התשמ"ד-1984, הונחה על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית ביום 21.07.25.

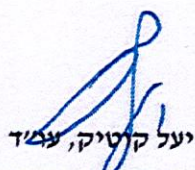
- הצעת חוק הסדרת העיסוק בקרינה מייננת, התשפ"ג-2023, שעתידה להחליף את תקנות הרוקחים (יסודות רדיואקטיביים ומוצריהם), התש"ס-1980 ואת צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בניה והפעלה של כור גרעיני), התשל"ה-1974 אושרה לקריאה שנייה ושלישית ביום 08.09.25 בוועדת הפנים והגנת הסביבה.

בנוסף ישנה הצעת חוק שמקודמת בימים אלו לתיקון פקודת הרוקחים (תיקון מס' 35), התשפ"ג-2023, שעתיד להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (תכשירים להדברת מזיקים לאדם), התשכ"ג-1962, והיא מצויה בדיונים בוועדת הבריאות של הכנסת.

בשל הנסיבות המתוארות, ובתוכן עמדת גורמי הביטחון כי קיים צורך בשימור חוקי החירום הביטחוניים, כמו גם התקדמויות מסוימות שחלו במהלך השנה האחרונה, במהלך לניתוק החקיקה מההכרזה על מצב החירום, והנחיית משרדי הממשלה להמשיך בעבודה זו וכן לעדכן את הממשלה בהתקדמותם עד ליום ליום ו' בניסן התשפ"ו (24 במרץ 2026), אין מניעה משפטית באישור ההחלטה.

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 העבודה וקידום 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.


יעל קטיק, ע"ד

היועצת המשפטית למשרד המשפטים

כ"ד אלול תשפ"ה, 17 ספטמבר 2025