



## הצוות המשפטי ועדת החוץ והביטחון

ירושלים, כ"ה בתמוז התשע"ח  
8 ביולי 2018

לכבוד

חברי הוועדה המשותפת לעניין הכרזה על מצב חירום

נכבדי,

### הנדון: דיון בבקשת הממשלה לשוב ולהכריז על מצב חירום

1. ביום כ"ח בתמוז התשע"ח (11 ביולי 2018) צפויה הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת חוקה חוק ומשפט לעניין הכרזה על מצב חירום (להלן – הוועדה המשותפת) לדון בבקשת הממשלה כי הכנסת תדון ותכריז על מצב חירום מכח סמכותה על פי חוק יסוד: הממשלה (להלן – חוק היסוד).

לקראת ישיבה זו מוגשת בזאת סקירה תמציתית המתייחסת להיבטים שונים בסוגיית ההכרזה על מצב חירום.

### הכרזה על מצב חירום

2. עם הקמת המדינה, הכריזה מועצת המדינה הזמנית על מצב חירום. הכרזה זו לא הוגבלה בזמן, לא הוגדר מהו "מצב חירום" והיא מעולם לא בוטלה. במהלך תקופת ההכרזה נחקקו חוקים שונים שנקבעו כי יעמדו בתוקף כל עוד קיים מצב חירום. חלק מהחוקים הם בעלי זיקה ישירה למצב החירום, וחלקם מסדירים ענפים כלכליים שונים. בשנת 1996 נכנס לתוקף חוק היסוד אשר העניק לכנסת את הסמכות להכריז על מצב חירום, בין ביוזמתה ובין על פי בקשת הממשלה. תוקפה של ההכרזה הוגבל לשנה אחת בלבד או לתקופה קצרה יותר. כן נקבע, כי הכנסת רשאית לחזור ולהכריז על מצב חירום, כאמור, או לבטל הכרזה.

3. מאז חקיקת חוק היסוד, חידשה הכנסת בכל פעם את ההכרזה על "מצב חירום" ולכן, עקרונית, מאז קום המדינה ועד היום, קיים במדינה "מצב-חירום". יש לציין, כי גם חוק היסוד לא הגדיר מהו "מצב-חירום" ולא נקבע שום פירוט של הנסיבות המצדיקות הכרזה על מצב חירום.

## הכרזה על מצב חירום – הסמכויות שהפעלתן מותנית בהכרזה

4. למצב החירום שתי השלכות עיקריות:

**האחת** – ישנה חקיקה התלויה בהכרזה על מצב חירום, היינו, תוקפם של חוקים וחקיקת משנה שהותקנו מכוח היותם תלויים בקיומו של מצב חירום.

**השניה** – הסמכת הממשלה להתקין תקנות שעת חירום, בהתאם להוראות חוק היסוד.

### חקיקה התלויה בהכרזה על מצב חירום

5. יש להבחין בין שני סוגים של חוקים אשר תוקפם מותנה בקיומו של מצב חירום:

**האחד** – חוקים אשר **הסמכויות הקבועות בהם ניתנות להפעלה** רק בהתקיים מצב חירום, כך שאם יבוטל מצב החירום ובמועד מאוחר יותר תשוב הכנסת ותכריז מחדש על מצב חירום, **ייכנסו חוקים אלה לתוקף מחדש באופן מיידי**. עם חוקים אלה נמנים כיום החוקים שלהלן:

- חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979 ("חוק המעצרים המינהליים").
- חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת חירום, התש"י-1949.
- חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957<sup>1</sup>, וכן 21 צווים שהוצאו מכוחו ומסדירים תחומים שונים במשק.

**השני** – חוקים אשר **תוקפם מותנה בקיום מצב חירום**, כך שאם יבוטל מצב החירום ובמועד מאוחר יותר תשוב הכנסת ותכריז מחדש על מצב חירום, **לא ניתן יהיה "להחיות" חוקים אלה** ולא ניתן יהיה להשיב כוחן של הסמכויות על פיהם. עם חוקים אלה נמנים כיום החוקים שלהלן:

- סעיפים 6 ו-18(א) לפקודת הארכת תוקף של תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ט-1949.
- חוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], התשל"ג-1973.
- סעיפים מסוימים בחוק הסדרי משפט ומינהל [נוסח משולב] (החוק מסדיר רישום חברות במזרח ירושלים שהתאגדו לפי הדין הירדני ואת תוקפם של רישיונות שונים שניתנו לפי הדין הירדני).

### תקנות שעת חירום

6. בהתאם להוראת חוק היסוד, הממשלה רשאית להתקין תקנות שעת חירום כדי "להגן על המדינה, בטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים". תקנות אלה, כוחן יפה "לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים, והכל זולת אם אין הוראה אחרת בחוק". תקנות כאמור מוגבלות בתוקפן לשלושה חודשים, והן יונחו, סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן, על שולחן ועדת החוץ והביטחון.

<sup>1</sup> זיקתו למצב החירום של חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים עצמו כבר הוסדרה, אך 21 מבין הצווים שהוצאו מכוחו (מבין מאות צווים שהיו בתוקף בעבר) עדיין טעונים הסדרה.

7. ככלל, בשני העשורים האחרונים ממעטת הממשלה להשתמש בסמכותה להתקין תקנות שעת חירום. לאחרונה, השתמשה בכלי זה בשנת 2017, לשם הבטחת שירותי עבודה חיוניים בוועדה לאנרגיה אטומית. תקנות אלו הוארכו מאוחר יותר בשלושה חודשים באמצעות חקיקה של הכנסת.

מאז ההכרזה הקודמת, לא הותקנו תקנות שעת חירום חדשות.

### **עתירת האגודה לזכויות האזרח**

8. בשנת 1999 הגישה האגודה לזכויות האזרח עתירה בדרישה לבטל את מצב החירום. מאז הגשת העתירה ועד לשנת 2012 קיים בית המשפט העליון מעקב אחר התקדמות הסדרת החקיקה התלויה בהכרזה על מצב חירום. בישיבת בית המשפט שנערכה בשנת 2008 הביע בית המשפט את חוסר שביעות רצונו מעדכון המדינה ביחס להתקדמות הסדרת החקיקה התלויה בהכרזה על מצב חירום.

9. באותה ישיבה התייחס גם בית המשפט למעקב הכנסת אחר פעולות הממשלה לשם ביטול זיקתם של דברי חקיקה שונים ממצב החירום:

"הכנסת אמנם מקיימת מעקב אחרי נושאי החקיקה התלויים במצב החירום, אך נראה כי אין מדובר במעקב נמרץ או בדרישה נמרצת די הצורך שהממשלה תפעל לקידום הנושא."

10. במאי 2012, דחה בית המשפט העליון את עתירת האגודה לזכויות האזרח, ואף ציין את פעילותה המוגברת של הוועדה המשותפת בשנים האחרונות, במכלול הנימוקים להחלטתו.

### **פעילות הוועדה המשותפת מאז 2009**

11. בצד החלטתה להמליץ לכנסת לשוב ולהכריז על מצב חירום, החליטה הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה, חוק ומשפט, בשנת 2009, לקיים פיקוח הדוק יותר על עבודת הממשלה בכל הנוגע לביטול החקיקה התלויה בהכרזה על מצב חירום, ובפרט באשר לביטולם של כ-160 צווים שהוצאו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 (להלן – חוק הפיקוח).

12. במהלך כהונתן של שלוש הכנסות האחרונות, הגבירה הוועדה את פיקוחה על הממשלה בנושא, וקיימה ישיבות גם במהלך השנה, אליהן זומנו נציגים של כל משרדי הממשלה שהוציאו צווים מכוח חוק הפיקוח. בעקבות פעילות הוועדה, הסדירה הממשלה בשמונה השנים האחרונות 144 מהצווים ו-4 מהחוקים, באמצעות ביטולם או החלפתם בחיקוקים אחרים, שתוקפם אינו מותנה בקיומו של מצב חירום.

מצ"ב לסקירה זו רשימת החוקים והצווים שבתוקף בחלוקה למשרדים וסטאטוס הטיפול בכל חוק או צו, ורשימת חוקים וצווים שבוטלו או הוסדרו במהלך השנה האחרונה.

### הכרזה על מצב חירום – סמכויות הוועדה המשותפת ותפקידיה

13. חוק היסוד מסמיך את הכנסת להכריז על מצב חירום ביוזמתה או על פי הצעת הממשלה לתקופה שלא תעלה על שנה, אם ראתה שקיים במדינה מצב של חירום, ורשאית היא לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור. ביום ג' בחשוון התשע"ח (23 באוקטובר 2017) הכריזה הכנסת על מצב חירום עד ליום א' באלול התשע"ח (12 באוגוסט 2018).

14. תקנון הכנסת קובע כי בקשת הממשלה שהכנסת תחזור ותכריז על מצב חירום תובא בפני ועדה משותפת לוועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה, חוק ומשפט. בהתאם להוראות התקנון, על הוועדה המשותפת להביא את המלצותיה בפני הכנסת לא יאוחר מ-14 ימים לפני תום מצב החירום (י"ז באב התשע"ח (12 באוגוסט 2018)).

15. על הוועדה המשותפת לבחון את הצורך לשוב ולהכריז על מצב חירום, תוך בחינת קיומה של חקיקה שתוקפה מותנה בקיומו של מצב חירום, והשימוש בתקנות שעת חירום במהלך השנה החולפת. פירוט כאמור יינתן על ידי נציגי משרדי הממשלה שזומנו לשיבה.

16. בסמכות הוועדה המשותפת –

- א. להמליץ לכנסת לשוב ולהכריז על מצב חירום לתקופה של שנה כפי שביקשה הממשלה;
- ב. להמליץ לכנסת לשוב ולהכריז על מצב חירום לתקופה קצרה יותר;
- ג. להמליץ לכנסת שלא לשוב ולהכריז על מצב חירום.

### המלצת הוועדה המשותפת

17. אם תחליט הוועדה המשותפת להמליץ לכנסת לחזור ולהכריז על מצב חירום, מומלץ כי זה יהיה נוסח ההכרזה:

”בהתאם להוראות סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה ועל פי הצעת הממשלה,  
מכריזה הכנסת על מצב חירום עד יום...”

בכבוד רב,

הצוות המשפטי של הוועדה