



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הכרזת אבל לאומי

– סקירה משווה –

מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט

י"א באייר תשס"ט

5 במאי 2009

כתיבה: אחמד חטיב

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת החינוך, התרבות והספורט לקראת דיון בהצעת חוק הכרזת אבל לאומי, התשס"ח-2008.¹

על-פי הצעת החוק, עם מותו בעת כהונתו של אחד מהאישים האלה: נשיא המדינה, ראש הממשלה, נשיא בית-המשפט העליון או יושב-ראש הכנסת, תחליט הממשלה על הכרזה על אבל לאומי. נשיא המדינה הוא שיכריז על האבל הלאומי, בנאום הכרזה. על-פי ההצעה, הממשלה תהיה רשאית להחליט על אבל לאומי בנסיבות אחרות, אם תמצא כי יש לכך הצדקה. כמו כן נקבעים בהצעה משכו של האבל הלאומי והדרכים לקיימו.

על-פי דברי ההסבר להצעת החוק, מטרת ההצעה לקבוע הסדרים אחידים באופיים לביטוי אבל לאומי ולציון אירועים ציבוריים כואבים ובעלי חשיבות בחברה הישראלית, שמתמודדת לא אחת עם אירועים כאמור, למשל רצח ראש הממשלה ושר הביטחון יצחק רבין ז"ל ואסון המסוקים, שבו נספו 73 חיילים.

הצעת החוק מתבססת על המלצותיה של הוועדה הציבורית לענייני אבל לאומי בראשות פרופ' אסא כשר (להלן: ועדת אסא כשר), אשר מונתה בשנת 2001 על-ידי ועדת השרים לענייני טקסים וסמלים שבמשרד ראש הממשלה.

בישראל כיום הממשלה היא הגוף שמחליט על קיום אבל לאומי, במקרים שבהם היא רואה לנכון לעשות כן. החלטות כאלה התקבלו בעבר עם מותם של אישים פוליטיים בעת כהונתם או אחריה, למשל לאחר רצח ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל ב-1995 או רצח השר רחבעם זאבי ז"ל בשנת 2001.² הממשלה החליטה כן מכוח סמכותה לפי הוראות "חבצלת" – עקרונות לתכנון ולביצוע לוויית ממלכתיות.³

על-פי סעיף 11 להוראות "חבצלת", האבל על פטירתם של נשיא, ראש ממשלה ויושב-ראש הכנסת⁴ יתבטא במיתון השידורים באמצעי התקשורת האלקטרוניים ובהורדת דגל המדינה לחצי התורן ביום הלוויה בכל מוסדות הממשלה, מוסדות מערכת החינוך, נציגויות ישראל בחוץ-לארץ, מחנות צה"ל ויחידות משטרת ישראל.

בחלקו הראשון של המסמך יוצגו עיקרי המלצותיה של ועדת אסא כשר משנת 2001. בחלקו השני של המסמך תובא סקירה משווה, ויוצגו בה הסדרים חוקיים במדינות אחרות המקבילים להסדר המוצע בהצעת החוק.

¹ מס' כ/219 (פ/1670/17), של חבר הכנסת גלעד ארדן ואח'. הצעת החוק הועברה לוועדת החינוך, התרבות והספורט לצורך הכנתה לקריאה שנייה ושלישית.

² אף שרחבעם זאבי ז"ל התפטר מהממשלה, הוא נרצח שלוש שעות לפני שהתפטרו נכנסה לתוקפה, ולכן נחשב מותו למוות של שר מכהן בישראל.

³ נספח העקרונות לתכנון ולביצוע שהונח על שולחנה של ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים על-ידי צה"ל, כפי שהוא מופיע באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה, www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2004/01/des1428/htm, תאריך כניסה: 1 ביוני 2008.

⁴ להבדיל מהצעת החוק שלפנינו, שבה נמנה עם האישים האלה גם נשיא בית-המשפט העליון.

מן הסקירה עולה כי ב-16 מ-21 המדינות שהשיבו על פנייתנו אין הסדר חוקי להכרזה על אבל לאומי כפי שמוצע בהצעת החוק הנדונה, ואבל לאומי מוכרז בהן על-פי החלטת ממשלה בכל מקרה לגופו, בדומה למצב הקיים בישראל.

רק בחמש מדינות (סלובקיה, אסטוניה, פולין, סרביה וצ'כיה) יש הסדרה חוקית של ההכרזה על אבל לאומי, אך ההסדרה היא חלקית ביותר, ועל-פי רוב נכללת בה רק סמכות הממשלה להכריז על אבל לאומי, ללא פירוט של הנסיבות להכרזה (למעט בסלובקיה ובסרביה) והפעולות הננקטות לציון האבל. ברומניה יש התייחסות חוקית לאבל לאומי אך אין הסדרה של ההכרזה אלא רק של הפעולות שעל המוסדות לנקוט בתקופת האבל.

1. הוועדה הציבורית לענייני אבל לאומי: ועדת אסא כשר

בעקבות אסון המסוקים בשנת 1997, מינתה ועדת השרים לענייני טקסים וסמלים שבמשרד ראש הממשלה ועדה ציבורית לשם דיון בסוגיה של הכרזה ממלכתית על אבל לאומי. מטרות הוועדה היו לקבוע את הגדרת האבל לאומי ואת הצורך בהכרזתו, את הליך ההכרזה, את המשמעות החוקית שלה ואת הביטויים הממלכתיים של אבל לאומי. כמו כן, הוועדה הונחתה לקיים דיון ציבורי בנושא בטרם גיבוש המלצותיה.

הוועדה המליצה כדלקמן⁵:

- ייקבעו נסיבות שבהן יוכרז באופן רשמי על אבל לאומי, לפי העקרונות שלהלן:
 - א. אבל לאומי יוכרז בנסיבות חריגות במיוחד, על מנת שלא לגרום פגיעה כלשהי במעמדה המיוחד של הכרזה כזאת.
 - ב. אין לקבוע קריטריון להכרזה המבוסס על מספר הנפגעים בנפש, שכן קריטריון כזה אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.
- ייקבעו נסיבות שבהן יוכרז על אבל לאומי בשלושה מסלולים שונים:
 - א. מותו, בנסיבות כלשהן, של אחד מארבעת האישים האלה בעת כהונתו:
 - נשיא המדינה
 - ראש הממשלה
 - נשיא בית-המשפט העליון
 - יושב-ראש הכנסת
 - ב. נסיבות שבהן ננקטו צעדים של ביטויי אבל ציבורי ברשויות מקומיות שבהן חיים לפחות 75% מאזרחי המדינה. הוועדה המליצה כי צעדים כאלה יינקטו בנסיבות

⁵ הוועדה הציבורית לענייני אבל לאומי, מצע לדיון ציבורי, התקבל ממזכירות הממשלה בתאריך 12 במאי 2008.

מיוחדות של אובדן חיי אדם "שבהן ביטויי אבל מסוימים הולמים את הלך הרוח של הציבור באותו זמן ובאותו מקום".

ג. נסיבות אחרות, חריגות באופן מיוחד, שבהן ראתה הממשלה לנכון להכריז על אבל לאומי.

- הממשלה תחליט על הכרזה על אבל לאומי לפי הצעתה של ועדת השרים לענייני טקסים וסמלים. על האבל יכריז נשיא המדינה או ממלא מקומו על-פי הדין, בנאום הכרזה מתאים.
- נוהלי "חבצלת", שעניינם, כאמור, לוויית ממלכתיות לאישי מדינה, יתוקנו באופן שייכלל בהם האמור בהליך של הכרזה על אבל לאומי במסלול א' (לגבי האישים המצוינים שם). במקביל לתיקון זה יותקן נוהל נפרד להכרזה על אבל לאומי במסלול ב' האמור לעיל.
- אבל לאומי ואבל ציבורי יבואו לידי ביטוי בהיבטים אלו של חיי הכלל או בחלקם:

א. בזמן אבל לאומי יהיה דגל המדינה בחצי התורן במוסדות ממלכתיים בישראל ובחוף-לארץ, וכן במוסדות ציבוריים בישראל ובכל מקום אחר שבו הדגל מונף.

בזמן אבל לאומי או אבל ציבורי:

ב. יחול שינוי זמני במתכונת הלימודים הסדירים בבתי-הספר, לשם קיום טקסים או פעולות חינוכיות מתאימות לציון האבל ולהסברת משמעותו.

ג. יושבתו באופן זמני המסחר והמלאכה וכן פעילותם של בתי-עינוגים, משרדי ממשלה ומוסדות ציבור מסוימים.

ד. יחול שינוי זמני במתכונת השידורים הסדירים בערוצים הממלכתיים והציבוריים, לשם קיום שידורים מתאימים לציון האבל, בהתאם לנהלים כתובים ומפורטים שאושרו על-ידי הרשויות המתאימות ופורסמו ברבים.

ה. יינקטו ביטויים נוספים של אבל לאומי או ציבורי, על-פי החלטת הרשות המקומית, לפי רוח התושבים בתחומה, מתוקף חוק עזר.

- אשר לתקופת האבל המליצה הוועדה, בין השאר, את ההמלצות האלה:

א. בכל הכרזה על אבל לאומי ובכל נקיטת צעד של ביטוי אבל ציבורי יצוינו המועד שבו הוא נכנס לתוקפו והמועד שבו הוא מסתיים.

ב. אבל לאומי ייכנס לתוקפו בשעה שנשיא המדינה יכריז עליו ויסיים בצאת היום שבו התקיימו הלוויה או הלוויית שביסוד ההכרזה.

ג. ביטויים של אבל ציבורי יינקטו משעה שתפורסם ההכרזה על אבל לאומי ברבים ועד לסיומו של האבל הלאומי.

ד. התקופה שבה יינקטו כל אחד מביטויי האבל הלאומי המפורטים לעיל אינה אחידה: דגל המדינה יהיה בחצי התורן בכל תקופת האבל; יתר ביטויי האבל יינקטו לפחות במהלך הלוויה או הלוויית שבגינן ההכרזה.

- הוועדה המליצה כי יותקן נוהל שיסדיר את ההיבטים הכלכליים של השבתת המסחר, המלאכה ובתי-העינוגים ושל השינוי במתכונת השידורים – הכרוך בביטול פרסומות – באמצעות ביטוח הולם.
- הוועדה תמליץ על עקרונות למתכונתו של הטקס הממלכתי לציון האבל הלאומי.

2. סקירה משווה

לצורך הסקירה המשווה פנינו לקונגרס של ארצות-הברית ולפרלמנטים של מדינות רבות ברחבי אירופה בשאלה אם יש במדינות אלו הסדר חוקי הדומה לזה שמוצע בהצעת החוק הנדונה. 21 מהמדינות השיבו על פנייתנו. להלן יוצגו עיקרי ההסדרים, בחלוקה למדינות שבהן יש הסדר חוקי מפורש להכרזה על אבל לאומי, או התייחסות חוקית כלשהי לכך, ולמדינות שבהן אין כל הסדר חוקי בנושא והכרזה על אבל לאומי נעשית בכל מקרה לגופו על-פי החלטת ממשלה, בדומה למצב הקיים בישראל.

2.1. מדינות שבהן אבל לאומי מוסדר בחוק

סלובקיה⁶

ההכרזה על יום אבל לאומי עוגנה **בחוק סמל המדינה** בשנת 2006, לאחר שנוצר צורך דחוף להסדיר יום אבל לאומי בעקבות תאונת מטוס רבת-נפגעים של חיל האוויר במדינה וכן בעקבות מות האפיפיור יוחנן פאולוס השני. ההסדרה בחוק היא כללית ביותר, ויתר הפרטים הנוגעים לאבל ולמאפייניו נתונים לשיקול דעתם של מוסדות המדינה המקיימים את האבל.

סעיף 9 לחוק, שכותרתו "אבל לאומי", קובע כי:

1. הממשלה של סלובקיה תכריז על אבל לאומי עם מותם של נשיא המדינה, ראש הממשלה ויושב-ראש הפרלמנט (לא מצוין אם ההכרזה תהיה רק בעקבות מותם בעת כהונתם או גם בעקבות מוות שלאחר תום הכהונה).

⁶ תשובת הפרלמנט הסלובקי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתקבלה בדוא"ל, 25 במאי 2008.

2. הממשלה רשאית להכריז על אבל לאומי במקרים נוספים: מותם של אישים אחרים שיש להם השפעה ניכרת על החיים הציבוריים; תאונות טרגיות על אדמת סלובקיה או מחוצה לה אשר גרמו לזעזוע בעם.

3. דגל המדינה יונף בחצי התורן לתקופה מוגבלת, שתיקבע בהחלטת ממשלה.

אסטוניה⁷

על-פי **חוק החגים הלאומיים** (Public and National Holidays Act), הממשלה רשאית להכריז על יום אבל לאומי על-פי שיקול דעתה. החוק אינו מפרט את הנסיבות שבהן יוכרז יום זה ואת מאפייניו.

ב-1 בינואר 2006 התקבל חוק הדגל האסטוני, וסעיף 12 בו קובע כי בימים של אבל לאומי דגל המדינה יונף על-פי מנהגי האבלות (mourning flag), בחצי התורן.

ביום אבל לאומי יש שינוי בלוח השידורים ברשתות הרדיו והטלוויזיה, והלוויה מועברת בשידור חי. שינוי זה בלוח השידורים אינו קבוע בחוק והוא מתרחש על-פי הנוהג, בהתאם להחלטתם של אמצעי התקשורת.

יום 14 ביוני הוא יום אבל לאומי קבוע, המתקיים לזכרם של עשרות אלפי האסטונים שגורשו לסיביר ב-1941.

פולין⁸

ההכרזה על אבל לאומי מוסדרת בפולין **בחוק הסמל, הצבעים וההמנון של הרפובליקה הפולנית** (Act on the Coat of Arms, Colors and Anthem of the Republic of Poland), משנת 1980, שתוקן ב-2006. בסעיף 11 לחוק נקבע שנשיא המדינה רשאי להכריז על תקופה של אבל לאומי, שתחול בכל שטח המדינה. החוק אינו מפרט את הנסיבות להכרזה על אבל לאומי, והדבר נתון לשיקול דעתו הבלעדי של הנשיא בכל מקרה לגופו. בהכרזה יש לציין את הסיבות לקיום האבל ואת משך תקופת האבל, בהתחשב בנסיבות התרבותיות וההיסטוריות ובהתאם למנהגים מקומיים.

בסעיף 11.2 לחוק נקבע שדגל המדינה בתקופת אבל לאומי יהיה בחצי התורן בבניינים הרשמיים: שני בתי הפרלמנט, בית הנשיא, בניין הממשלה ובית ראש הממשלה, בנייני הרשויות המקומיות, שגרירויות וקונסוליות ובתי השגרירים, וכן כלי הרכב שלהם.

בתקופת האבל הלאומי תחנות השידור הרשמיות והעיתוניים הרשמיים יעסקו באישיות שבגינה הוכרז על אבל לאומי.

יצוין כי מאז 1997 הוכרז בפולין על אבל לאומי בעשרה מקרים.

⁷ תשובות הפרלמנט האסטוני על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתקבלו בדוא"ל, 19 במאי 2008 ו-29 באוגוסט 2008.

⁸ תשובות הפרלמנט הפולני על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתקבלו בדוא"ל, 19 במאי 2008 ו-27 באוגוסט 2008.

סרביה⁹

ההכרזה על אבל לאומי מוסדרת **בחוק יום אבל לאומי** (Official Herald of the Republic of Serbia). על-פי החוק, הממשלה תכריז על יום אבל לאומי עם מותה של אישיות חשובה או אם נגרם סבל אנושי כתוצאה מתאונות או אסונות טבע. בעקבות ההכרזה יהיה דגל המדינה בחצי התורן, ייסגרו המוסדות הציבוריים ויחולו שינויים בלוח השידורים בתחנות השידור הציבוריות.

צ'כיה¹⁰

התייחסות יחידה בחוק להכרזה על אבל לאומי מצויה בחוק הסמל הלאומי, שנקבעת בו סמכותה של הממשלה להכריז על יום אבל לאומי. החוק אינו מפרט את הנסיבות להכרזה על יום כזה ואת מאפייניו. בעבר הוכרז יום אבל לאומי בעקבות אסון הצונאמי ובעקבות מותו של האפיפיור יוחנן פאולוס השני. בימים אלה היה הדגל בחצי התורן, נערכו טקסים מיוחדים במוסדות המדינה וחל שינוי בלוח השידורים בתחנות השידור הציבוריות.

רומניה¹¹

אין ברומניה מסגרת חוקית שמסדירה את עצם ההכרזה על אבל לאומי, וההכרזה היא על-פי החלטת ממשלה. עם זאת, יש התייחסות חוקית לפעולות הננקטות ביום אבל לאומי, בחוק הנפת הדגל הלאומי. סעיף 6 בו קובע שדגל המדינה יהיה בחצי התורן ביום אבל לאומי שנקבע על-ידי הממשלה. כמו כן, החוק קובע שהמוסדות הציבוריים ייסגרו ויערכו בהם טקסים מיוחדים, וכן שיחול שינוי בלוח השידורים בתחנות הרדיו הציבוריות, כמתחייב מאופיו של היום.

2.2. מדינות שבהן אבל לאומי אינו מוסדר בחוק

מתשובות הפרלמנטים של **אוסטריה**, **נורבגיה**¹², **איסלנד**¹³, **בוסניה**, **בלגיה**¹⁴, **הונגריה**, **דנמרק**, **לטביה**, **גאורגיה**, **קרואטיה**, **פינלנד**, **הולנד**, **ארצות-הברית**, **אנגליה ורוסיה** עולה כי אין במדינות אלו מסגרת חוקית המסדירה הכרזה על אבל לאומי. הכרזה זו נעשית על-ידי הממשלה במקרים שבהם היא רואה

⁹ תשובת הפרלמנט הסרבי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתקבלה בדוא"ל, 19 במאי 2008.

¹⁰ תשובת הפרלמנט הצ'כי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתקבלה בדוא"ל, 21 במאי 2008.

¹¹ תשובת הפרלמנט הרומני על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתקבלה בדוא"ל, 18 במאי 2008.

¹² בנורבגיה נקבעו עד כה שני ימי אבל לאומי, ב-1957 וב-1991, עם מותו של המלך.

¹³ ימי אבל לאומיים אינם תופעה מוכרת באיסלנד, אך בשנת 1970, כאשר ביתו של ראש הממשלה עלה באש ובשרפה נספו הוא, רעייתו ונכדו, נסגרו בהוראת הממשלה המוסדות הרשמיים במדינה במשך שעות החלואה (כ-15 שעות) וכן נסגרו בתי-עסק, בנקים ומוסדות מסחריים אחרים.

¹⁴ אבל לאומי הוכרז בבלגיה, למשל, מ-1 עד 8 באוגוסט 1993, עם מותו של המלך.

צורך בכך, על-פי רוב בעקבות פטירתה של אישיות ציבורית בכירה, בין שבתקופת כהונתה ובין שאחריה – כגון ראשי מדינה, חברי ממשלה ונשיאי פרלמנט.

הכרזה על אבל לאומי יכולה להיות גם עקב אסונות טבע או תאונות שמעורבים בהם נפגעים רבים. מרוב המדינות נמסר כי בימי אבל הנוהג הוא שדגל המדינה הוא בחצי התורן במוסדות רשמיים, והאזרחים נקראים לשמור על האבל. בחלק מהמדינות משתנה לוח השידורים בהתאם.

בבוסניה הנשיאות או הממשלה מוסמכות להכריז על אבל לאומי עם מותם של חברי נשיאות המדינה או ראשי ממשלה, בהתאמה. הממשלה גם רשאית להכריז על יום אבל לאומי בעקבות מותה של אישיות ציבורית אחרת.

בדנמרק הכרזה על אבל לאומי מתקבלת על-ידי משרד המשפטים, לאחר התייעצות עם המלך וראש הממשלה.

בפינלנד הנוהג הוא שעם מותה של אישיות בכירה רשאי שר הפנים להמליץ לקבוע את הדגל הלאומי בחצי התורן, ומשרד ראש הממשלה רשאי להמליץ על דקה דומייה. אם נפטרו יושב-ראש הפרלמנט או אחד מחברי הפרלמנט, מתקיימים בפרלמנט מנהגי אבלות מיוחדים בישיבת המליאה באותו יום.

בארצות-הברית נהוגים ימי אבל רשמיים בעיקר עם מותם של נשיאים לשעבר. הנשיא המכהן מודיע על מותו של נשיא לשעבר ובמעמד זה מכריז על יום אבל לאומי, אך בהכרזה זו לא נקבעים ביטויי האבל שיש לנקוט. בהכרזה האחרונה מסוג זה, הכרזתו של הנשיא בוש על מותו של נשיא ארצות-הברית לשעבר פורד, צוין גם שהדגל יורד לחצי התורן בבית הלבן, במוסדות הרשמיים, בשגרירויות, בבסיסי צבא ובכלי שיט אמריקניים, למשך 30 יום.

באנגליה ימי אבל לאומי מעוגנים בצו מלכותי (Royal prerogative) המוצא על-ידי המלכה בכל מקרה לגופו, והיא המחליטה על אופן האבל ועל משכו. אין כל הסדרה חוקית של הפעולות הננקטות בתקופת האבל. יש במדינה ארבעה סוגים מוכרים של אבל:

- **אבל כללי**: אבל המתקיים בקרב הציבור; כיום אבל כללי נקבע עם מות המלך בלבד, והוא מתקיים ממותו עד ליום הלוויה.

- **אבל חצר המלוכה (court mourning)**: אבל המתקיים בקרב חברי המשפחה המלכותית, אנשי משק-הבית של המשפחה, נציגי המלכה באנגליה ובחוף-לארץ וצוות עובדיהם. משך האבל משתנה. למשל, במותו של המלך ג'ורג' השישי הוא נמשך מיום הפטירה, 6 בפברואר 1952, עד 31 במאי באותה שנה.

- **אבל הצבא (service mourning)**: אבל המתקיים בקרב כוחות הצבא עם מותם של קצינים; האבל בא לידי ביטוי בענידת סרט שחור על הזרוע השמאלית.

- **אבל משפחתי**: אבל שמתקיים בקרב המשפחה המלכותית וצוות העובדים של הארמון המלכותי.

הממשלה רשאית להשתמש בצו המלכותי ה"ל ולהכריז על ימי אבל במקרים אחרים, נוסף על מותו של המלך, אך מאז 1952 לא נעשה שימוש בסמכות זו.