

הארכת תוקף ההכרזה על מצב החירום לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

להציע לכנסת להכריז על מצב חירום, לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה, לתקופה של שנה אחת, בהמשך להכרזה הקודמת של הכנסת מיום כ"ז באדר התשס"ט (23 במרץ 2009).
משרד המשפטים, בתיאום עם משרדי הממשלה האחרים הנוגעים בדבר, ימשיכו בבחינת החקיקה הקשורה בהכרזה על מצב חירום.

דברי הסבר

רקע כללי

א. ביום כ"ז באדר התשס"ט (23 במרץ 2009) הכריזה הכנסת על מצב חירום לארבעה חודשים עד יום כ"ה בתמוז התשס"ט (17 ביולי 2009). הכרזה זו ניתנה לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה הקובע כי "ראתה הכנסת שקיים במדינה מצב של חירום רשאי היא, ביוזמתה או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב חירום".

ב. הכרזה על מצב החירום קיימת בישראל ברציפות מאז חודש אייר התש"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. סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה קובע כי תקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום לא תעלה על שנה. כן נקבע שבידי הכנסת לחזור ולהכריז על מצב חירום.
סעיף 133ג(א) לתקנון הכנסת קובע כי אם הממשלה מבקשת שהכנסת תחזור ותכריז על מצב חירום עליה להודיע על כך ליו"ר הכנסת לא יאוחר משישים ימים לפני תום מצב החירום.

ג. בהכרזתה האחרונה האריכה הכנסת את מצב החירום לתקופה של ארבעה חודשים בלבד, זאת לאור הנסיבות הפוליטיות הייחודיות שנוצרו. ביום כ"ט בטבת התשס"ט (25 בינואר 2009) ביקשה הממשלה מהכנסת להאריך את מצב החירום לתקופה של שנה. סמוך לאחר מכן התקיימו בחירות לכנסת ה-18, טרם שנדונה בקשת הממשלה. כיוון שתקופת ההכרזה על מצב החירום עמדה לפני סיום ונדרשה פעולה מהירה, הסמיכה הועדה המסדרת של הכנסת ה-18 את ועדת החוץ והביטחון הזמנית לדון בהכרזה חוזרת על מצב החירום במקומה של הועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה, חוק ומשפט שטרם הוקמה, אשר לה נתונה הסמכות לפי הוראות סעיף 133ג לתקנון הכנסת. הסמכה זו אפשרה לוועדת החוץ והביטחון הזמנית להמליץ לכנסת להאריך את מצב החירום בארבעה חודשים בלבד. מליאת הכנסת אימצה את המלצת ועדת חוץ וביטחון הזמנית, וכאמור האריכה את מצב החירום בארבעה חודשים בלבד.

ד. מוצע כי בשל המצב הביטחוני-מדיני הקיים היום במדינה, תציע הממשלה לכנסת לשוב ולהאריך את ההכרזה על מצב חירום לתקופה של שנה.
שורה של חוקים חיוניים המקנים 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, תש"י-1949;

פקודת מניעת טרור, תש"ח-1948;

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

חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954;

פקודת הארכת תוקף של תקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ לארץ), תשי"ט-1948;

חוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], תשל"ג-1973;

חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח-1957

ה. הנסיבות הביטחוניות השוררות במדינה מחייבות את המשך קיומן של הסמכויות המוקנות בחלק מהחוקים האמורים לעיל וזאת בשל הצרכים של גורמי הביטחון הנדרשים לשם המלחמה בטרור. גורמי הביטחון דיווחו כי במהלך השנים האחרונות נעשה שימוש רב בחלק מן הסמכויות המעוגנות בחוקי החירום האמורים. כפי שצוין בדברי ההסבר להצעה להחלטת הממשלה מיום כ"ב בטבת התשס"ט (18 בינואר 2009) דווח, כי בפועל בשנים 2007-2008 נעשה שימוש בסמכויות לפי הפקודה למניעת טרור לצורך הוצאת צווי סגירה נגד מוסדות הפועלים מטעם ארגוני טרור. בנוסף, הוגש מספר רב של כתבי אישום בין השאר, על בסיס החוק למניעת הסתננות ובנוסף לכך נמנעה יציאתם לחו"ל של מספר אזרחים ישראלים מכוח הפקודה להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יציאה לחו"ל).

גורמי הביטחון מדגישים כי חוקי החירום הביטחוניים מקנים כלים משפטיים חיוניים במלחמה בטרור. אם תחול החמרה במצב הביטחוני יעלה הצורך בהפעלת הסמכויות המוקנות בחוקים אלה וחיוניות השימוש בהם תגבר.

ו. יש לציין כי במאי 1999 הוגשה עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק נגד החלטת הכנסת להכריז על מצב חירום. בית המשפט הורה לממשלה להציג בפניו את התקדמות ניתוק החקיקה מהכרזה על מצב החירום; העתירה תלויה ועומדת. ביום ז' בניסן התשס"ט (1 באפריל 2009) הגישה פרקליטות המדינה לבית המשפט את ההודעה המעדכנת האחרונה בנושא זה.

ז. ללא קשר לעתירה התלויה ועומדת, נמשכת עבודת המטה הבינמשרדית, אותה מרכז משרד המשפטים, לניתוק החקיקה ממצב החירום. לקראת הדין בועדת החוץ והביטחון הזמנית ביום כ' באדר התשס"ט (16 במרץ 2009) הציג משרד המשפטים לוועדה עדכון ביחס להתקדמות הטיפול בניתוק החקיקה מההכרזה על שעת חירום.
רצ"ב מכתב מחלקת החקיקה בעניין מיום י"ד באדר תשס"ט (10 במרץ 2009).

ח. מאז העדכון האחרון שניתן לפני זמן קצר, לא חלו התפתחויות בעניין ניתוק החקיקה מהכרזה על שעת חירום. עיקרי העדכון האחרון מפורטים להלן:

1. **חוק הספנות (עבירות נגד בטחון השיט הבינלאומי ומיתקנים ימיים), התשס"ה-2005**
שמחליף חלקים מההסדר הקבוע בחוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], התשל"ג-1973 – אושר בקריאה שניה ושלישית בתאריך 20.8.08.

יוזכר כי תזכיר חוק הספנות (ביטחון), התשס"ח-2008 שנועד להחליף את שאר ההסדרים הקבועים בחוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], התשל"ג-1973 ובכך לייתרו סופית, הופץ בתאריך 22.1.08. טיוטת החוק מצויה בשלבי הכנה.

2. **חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954** – הצעת חוק למניעת הסתננות, התשס"ח-2008 שנועדה להחליף את החוק בחוק חדש שאינו תלוי בהכרזה על מצב החירום, אושרה בקריאה ראשונה בתאריך 19.5.08 ועברה להכנה לקריאה שניה ושלישית בוועדת הפנים והגנת הסביבה. נעדכן כי משרד המשפטים מתכוון לפעול להחלת דין רציפות על הצעת החוק בכנסת ה-18.

3. **פקודת הפטנטים והמדגמים מ-1926** – הצעת החוק לתיקון פקודת הפטנטים והמדגמים (מס' 8) (שימוש במדגם לטובת המדינה), התשס"ה-2005 לביטול חלק ה' לפקודה – אושרה בקריאה שניה ושלישית בתאריך 10.6.08.

ט. לגבי הטיפול בדברי החקיקה האחרים, נזכיר את המשך עבודתו של הצוות הבינמשרדי, המרוכז במשרד המשפטים, לבחינת חקיקת חוק למאבק בטרור שבמסגרתו נבחנת, בין השאר, גם פקודת מניעת טרור, ואפשרות קביעת הסדר חלופי לזה הקבוע בה, שאינו תלוי בהכרזה על מצב חירום.

כמו כן, נזכיר כי לצורך בחינת חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, הוקם במשרד התמ"ת צוות שתפקידו לשקול אפשרויות להסדרה חליפית של העסקה בשעות נוספות במשק בהתחשב עם הנורמות המקובלות בעולם בנושא זה ועם הצרכים של השוק הישראלי תוך קיום התייעצויות עם ארגוני עובדים וארגוני מעבידים לגבי חלופות אלה.

מוצע להנחות את משרדי הממשלה השונים להמשיך בעבודה הבינמשרדית האמורה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלבנטי.

תקציב

לא רלבנטי.

השפעת החוק המוצע על מצבת כוח האדם

אין.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

בהמשך להחלטות ממשלה קודמות עבודת המטה הבין-משרדית, אותה מרכז משרד המשפטים, לניתוק החקיקה ממצב החירום נעשית בשיתוף משרדי הממשלה השונים.

ההיבט המשפטי

מצב החירום קיים בישראל ברציפות מאז חודש אייר התש"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. לענין זה קובע סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה כי "ראתה הכנסת שקיים במדינה מצב של חירום רשאית היא, ביוזמתה או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב חירום". עוד קובע הסעיף כי תקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום לא תעלה על שנה. כן נקבע שבידי הכנסת לחזור ולהכריז על מצב חירום. בהתחשב בכך כי ביום כ"ז באדר התשס"ט (23 במרץ 2009) הכריזה הכנסת על מצב חירום לארבעה חודשים עד ליום כ"ה בתמוז התשס"ט (17 ביולי 2009), שב ועולה הצורך בפניה אל הכנסת לצורך הפעלת סמכותה מכוח סעיף 38 האמור. בסעיף 133ג(א) לתקנון הכנסת נקבע כי אם הממשלה מבקשת שהכנסת תחזור ותכריז על מצב חירום עליה להודיע על כך ליו"ר הכנסת לא יאוחר משישים ימים לפני תום מצב החירום. מכאן העיתוי של הצעת ההחלטה.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 4414 מיום כ"ב בטבת התשס"ט (18 בינואר 2009).

חלופות להצעת ההחלטה

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

ההצעה היא על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), היועץ המשפטי של משרד המשפטים והיועץ המשפטי למערכת הביטחון.

מוגש על ידי שר הביטחון
ועל ידי שר המשפטים

י"ב באייר התשס"ט
6 במאי 2009



חוות-דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה: הארכת תוקף החכרות על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה

תמצית הצעה בתהיחס להיבטי המשפטיים:

א. ביום כ"ז באדר התשס"ט (23 במרץ 2009) הכריזה הכנסת על מצב חירום לארבעה חודשים עד יום כ"ה בתמוז התשס"ט (17 ביולי 2009). הכרזה זו ניתנה לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה הקובע 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 התש"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. סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה קובע כי תקופת תוקפה של הכרזה על מצב חירום לא תעלה על שנה, כן נקבע שבידי הכנסת לחזור ולהכריז על מצב חירום. סעיף 133ג(א) לתקנון הכנסת קובע כי אם הממשלה מבקשת שהכנסת תחזור ותכריז על מצב חירום עליה להודיע על כך ליושב-ראש הכנסת לא יאוחר משישים ימים לפני תום מצב החירום.

ג. בהכרזתה האחרונה האריכה הכנסת את מצב החירום לתקופה של ארבעה חודשים בלבד, זאת לאור הנסיבות הפוליטיות הייחודיות שנוצרו. ביום כ"ט בטבת התשס"ט (25 בינואר 2009) ביקשה הממשלה מהכנסת להאריך את מצב החירום לתקופה של שנה. סמוך לאחר מכן התקיימו בחירות לכנסת ה-18, טרם שנדונה בקשת הממשלה. כיוון שתקופת ההכרזה על מצב החירום עמדה לפני סיום ונדרשה פעולה מהירה, הסמיכה הועדה המסדרת של הכנסת ה-18 את ועדת החוץ והביטחון הזמנית לדון בהכרזה חוזרת על מצב החירום במקומה של הועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה, חוק ומשפט שטרם הוקמה. הדנה בהארכה בדרך כלל לפי הוראות סעיף 133ג לתקנון הכנסת. הסמכה זו אפשרה לוועדת החוץ והביטחון הזמנית להמליץ לכנסת להאריך את מצב החירום בארבעה חודשים בלבד, על מנת לאפשר לוועדה המשותפת, לכשתקום, לדון בהארכה לשנה בצורה מסודרת. מליאת הכנסת אימצה את המלצת ועדת חוץ וביטחון הזמנית, וכאמור האריכה את מצב החירום בארבעה חודשים בלבד.

ד. כפי שמפורט בהצעה להחלטה, ישנם מספר חוקים התלויים בהמשך תוקפה של ההכרזה על מצב חירום, ובהם שורה של חוקים חיוניים המקנים סמכויות נחוצות שלם התמודדות עם המצב הביטחוני השורר היום במדינה. על-פי החלטות הממשלה נמשכת עבודת המטה תבין משרדית, אותה מרכז משרד המשפטים, לניתוק החקיקה ממצב החירום, אולם עבודה זו טרם הסתיימה. בהחלטה מס' 2014 מיום 16.05.1994 החליטה הממשלה לפעול להתאמת החקיקה הקיימת למצב שבו תבוטל ההכרזה על מצב החירום. מוצע כי בהחלטה זו, כמו גם בהחלטות הקודמות בעניין הארכת תוקף מצב החירום, תורה הממשלה למשרד המשפטים להמשיך בבחינת החקיקה הקשורה בהכרזה על מצב חירום בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.



קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

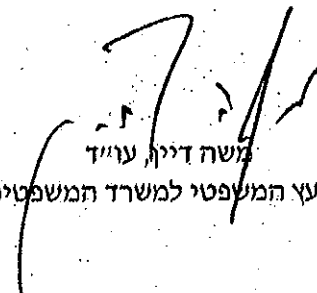
כאמור ישנה פעילות לניתוק החקיקה התלויה במצב החירום, והיא טרם נסתיימה. עוד ראוי לציין כי בבית המשפט הגבוה לצדק תלויה ועומדת עתירה (בג"ץ 3091/99 התנועה לאיכות השלטון נ' כנסת ישראל) כנגד ההכרזות המתמשכות על מצב חירום. עמדת המדינה כפי שנמסרה לבית המשפט בהודעה מיום 01.04.2009 הינה כי נוכח המצב הביטחוני השורר בארץ בימים אלה, ההכרזה על מצב חירום נמצאת בגדר מתחם הסבירות של שיקול דעת הכנסת והממשלה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

מחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מצויה בתיאום שוטף מול משרדי הממשלה הנוגעים בנושא. ההצעה הינה על דעת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה) והיועץ המשפטי למערכת הביטחון.

עמדת היועץ המשפטי שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

איני רואה מניעה משפטית לאישור ההצעה.


משה דיין, עו"ד
היועץ המשפטי למשרד המשפטים

מ"ב באייר התשס"ט
(6 במאי 2009)

(027-99-2009-000446)

מזכירות הממשלה

החלטה מס. 4414 של הממשלה מיום 18.01.2009.

הארכת תוקף ההכרזה על מצב החירום לפי סעיף 38 לחוק
יסוד: הממשלה

"4414.

מ ח ל י ט י ם, להציע לכנסת להכריז על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה, לתקופה של שנה אחת, בהמשך להכרזה הקודמת של הכנסת מיום ל' בניסן התשס"ח (5 במאי 2008).

משרד המשפטים, בתיאום עם משרדי הממשלה האחרים הנוגעים בדבר, ימשיכו בבחינת החקיקה הקשורה בהכרזה על מצב חירום.

מועד ביצוע ההחלטה - בהתאם לאמור בסעיף 133 בתקנון הכנסת."