

האגודה לזכויות האזרח בישראל

ת.ד. 35401 ירושלים 91352

טל. 02-6521218 פקס. 02-6521219

העותרת

נגד

1. כנסת ישראל

2. ממשלת ישראל

ע"י פרקליטות המדינה

צלאח א-דין 29, ירושלים

טל. 02-6466715 פקס. 02-6467011

המשיבות

הודעה מעדכנת מטעם פרקליטות המדינה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 2.10.11, מתכבדות המשיבות להגיש לבית המשפט הנכבד הודעה מעדכנת מטעמן, כדלקמן:

1. בפתח הדברים נבקש לעדכן את בית המשפט הנכבד, כי מאז הודעת העדכון האחרונה אישרה הכנסת, על פי הצעת הממשלה, את הארכת מצב החירום שלוש פעמים: ביום 30.6.09 הוארך מצב החירום בשנה, עד ליום 29.6.10 (י"פ 5974, 9.7.09); ביום 14.6.10 הוארך מצב החירום בשנה נוספת, עד ליום 13.6.11 (י"פ 6100, 24.6.10); ביום 25.5.11 הוארך מצב החירום בעוד שנה אחת, עד ליום 24.5.12 (י"פ 6248, 6.6.11).

2. כדי להציג לפני בית המשפט הנכבד את התמונה העדכנית ביותר, נפרט את השתלשלות הדברים שהובילו להארכה האחרונה של מצב החירום.

3. 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.

4. המצב הביטחוני-מדיני הקיים היום במדינה מחייב הארכת ההכרזה על מצב חירום. שורה של חוקים חיוניים, אשר חלקם מקנים סמכויות נחוצות לשם התמודדות עם המצב הביטחוני השורר היום במדינה, תלויים בהמשך תוקפה של ההכרזה.
5. ביום 3.4.11 החליטה הממשלה להציע לכנסת לחזור ולהכריז על מצב חירום, לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה, לתקופה של שנה אחת. עוד הוחלט כי "כל אחד משרדי הממשלה, בתיאום עם משרד המשפטים, יפעל לקידום הניתוק של החקיקה שבתחום אחריותו מהזיקה להכרזה על מצב החירום" (החלטת ממשלה מס' 3096).
6. ביום 25.5.11 הכריזה הכנסת, על פי הצעת הממשלה, על מצב חירום לתקופה של שנה נוספת.
7. בהתאם להחלטת הממשלה נמשכת עבודת המטה הבין-משרדית, אותה מרכז משרד המשפטים, לניתוק החקיקה ממצב החירום. מאז הודעת העדכון האחרונה בתיק, נעשתה בפרויקט זה עבודה אינטנסיבית ומקיפה, שקידמה באורח משמעותי את ניתוק החקיקה ממצב החירום. בנוסף, ביום 22.6.09 הוקם בוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת (להלן: **הוועדה**) צוות מעקב לעניין הכרזה על מצב חירום (להלן: **הצוות** או **צוות המעקב**). הצוות, בראשות ח"כ אברהם מיכאלי, מבצע מעקב ופיקוח נמרץ אחר התקדמות הליכי העבודה הממשלתית לניתוק החקיקה מהזיקה להכרזה על מצב חירום. הצוות קיים בשנתיים האחרונות 13 ישיבות עם כלל משרדי הממשלה שבאחריותם חקיקה התלויה בהכרזה על מצב החירום, וישיבה נוספת נקבעה לחודש דצמבר 2011 לצורך המשך המעקב על עבודת החקיקה.

התקדמות הליכי החקיקה:

8. **חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)**, **התשי"ד-1954** – הממשלה משכה את הצעת החוק למניעת הסתננות, התשס"ח-2008 ובמקומה הוגשה **הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון)**, **התשע"א-2011**, שנועדה להחליף את החוק בחוק חדש שאינו תלוי בהכרזה על מצב החירום. הצעת החוק החדשה אושרה בקריאה ראשונה על ידי הכנסת ביום 30.3.11, וכעת נערכים דיונים בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת לקראת קריאה שנייה ושלישית.
9. **החוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב]**, **התשל"ג-1973** – לצורך החלפת חוק זה, המותנה בהמשך קיומה של הכרזה על מצב חירום, נקבעו שלושה דברי חקיקה:

א. **חוק הספנות (כלי שיט זר בשליטה של גורם ישראלי) התשס"ה-2005** פורסם ביום 21.8.05 (ס"ח תשס"ה מס' 2028 בעמ' 989).

- ב. **חוק הספנות (עבירות נגד ביטחון השיט הבין-לאומי ומיתקנים ימיים), התשס"ח-2008** פורסם ביום 2.9.08 (ס"ח תשס"ח מס' 2183 בעמ' 894).
- ג. **תזכיר חוק הספנות (בטחון), התשס"ח-2008** הופץ ביום 22.1.08, והוא מהווה כיום את דבר החקיקה האחרון שיש לאשרו לשם החלפת הסדרי החירום הקבועים בחוק. בשל מורכבות ההוראות הביטחוניות הכלולות בתזכיר חוק זה, ניתנו הערות מהותיות רבות מגופי הביטחון, וכעת מתבצעת עבודה להכנת טיוטת חוק לאור הערות משרדי הממשלה השונים.
10. **פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948** – לאחר עבודת מטה מקיפה ואינטנסיבית שנעשתה במשרד המשפטים, בתיאום עם כל הגורמים הרלבנטיים, הוכנה **הצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א-2011** והיא עברה בקריאה ראשונה ביום 3.8.11. כעת מונחת הצעת החוק על שולחנה של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת להכנה לקריאה שנייה ושלישית. החוק החדש יכלול הסדרים וסמכויות הנחוצים למאבק בטרור, וזאת ללא תלות בהכרזה על מצב החירום ותוך הלימה למשפט החוקתי. בין היתר מוצע במסגרת זו להחליף ולבטל את **פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948**; לתקן את **חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979** כך שבין השאר תבוטל זיקתו להכרזה על מצב חירום; וכן להחליף ולבטל את **תקנה 6 הכלולה בפקודת הארכת תוקף של תקנות-שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ח-1948**, המקנה סמכות לשר הפנים לאסור יציאתו של אדם מישראל, אם קיים יסוד לחשש שיציאתו עלולה לפגוע בביטחון המדינה.
11. **פקודת הארכת תוקף של תקנות-שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התש"ח-1948** – במסגרת העבודה הממשלתית הופצה להערות טיוטת **תזכיר חוק הכניסה לישראל (ביטול תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ))**, התשע"א-2011, שנועדה להחליף את הפקודה הנ"ל כך שבין השאר תבוטל זיקתה להכרזה על מצב חירום.
12. **חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת חירום, התש"י-1949** – חוק זה מאפשר ל"רשות המוסמכת" שמינתה הממשלה, לצוות, בין היתר, על תפיסת מקרקעין לתקופה מוגבלת של שלוש שנים לכל היותר. כפי שמסרו המשיבים בעבר, נעשה שימוש בסמכויות המוקנות על ידי חוק זה לצורך תפיסת שטחים עליהם מוקם מכשול קו התפר, שהינו אחד מן המישורים המרכזיים בהם פועלת הממשלה לצורך התמודדות עם המצב הבטחוני הנוכחי. כפי שהמשיבים עדכנו בעבר, במשרד המשפטים מתבצעת עבודה בעניין חוק זה במטרה לגבש חוק חלופי שלא יהיה תלוי במצב החירום. עד כה התקבלו הערות משרדי הממשלה השונים, וכעת מגבשים במשרד המשפטים תזכיר על סמך הערות אלה.
13. **חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951** – כאמור בעדכון הקודם, ישנה בעייתיות בביטול זיקתו של חוק זה להכרזה על מצב חירום. למעשה, ככלל, העבודה בשעות נוספות (מעבר לשמונה שעות עבודה יומיות) המתקיימת במשק הישראלי, מותרת מכוח סעיפים 11 ו-15 לחוק שעות עבודה ומנוחה, שמכוחם יצא היתר כללי לפי חוק שעות עבודה

ומנוחה (י"פ 1977, עמ' 553), והיתר כללי להעבדה בשעות נוספות במפעלים שבהם עובדים שבוע עבודה בן חמישה ימים לפי חוק שעות עבודה ומנוחה (י"פ 3669, עמ' 3349). ההיתרים האמורים השתרשו בהוויית המשק הישראלי עד שלא ניתן לשנותם מבלי למצוא חלופות הולמות. יצוין, כי בנושא זה ישנן התחייבויות באמנות בינלאומיות, וכי מציאת חלופות כגון אלו, מחייבת, על פי חוקת ארגון העבודה הבינלאומי, תהליך של היוועצות עם גורמים שונים במשק.

נושא זה כרוך בשינוי סדרי עולם במשק ובמערכת יחסי העבודה, ומטבע הדברים הינו רגיש במיוחד ונודעות לו השלכות רחבות. במשרד המשפטים מבקשים לקדם את הטיפול בנושא בשיתוף עם משרד התמ"ת. גם צוות המעקב מפקח על התקדמות הליכי החקיקה בתחום, וככל הנראה ייקבע דיון בנושא בחודש דצמבר 2011.

14. **חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957** – ביחס לחוק זה ולצווי הפיקוח הרבים שהוצאו מכוחו, נרתמו כלל משרדי הממשלה למהלך מאומץ ורחב היקף לביטול צווי הפיקוח שבתחום אחריותם.

במהלך כשנתיים וחצי שעברו מאז הודעת העדכון האחרונה בתיק זה בוטלו 91 צווי פיקוח התלויים במצב החירום, מתוך 160 צוויים שעמדו בתוקפם אז. לגבי 69 צווי הפיקוח שנותרו: טיוטות של תקנות שיחליפו עשרה צוויים מונחות על שולחנותיהן של וועדות שונות בכנסת ומחכות לאישור; צו אחד צפוי להתבטל בקרוב על-ידי תקנות אשר אושרו לפני כשבועיים בוועדת הכלכלה של הכנסת; 56 צוויים נמצאים בתהליך של בחינת החלפתם על ידי חקיקת ראשית או תקנות; ולגבי שני הצוויים האחרונים, הוחלט שתוקפם יפוג כאשר הכנסת לא תכריז עוד על מצב חירום.

15. **חוק הסדרי משפט ומינהל [נוסח משולב], התש"ל-1970** – מספר סעיפים בחוק תלויים במצב חירום בשל קיומו של ס' 27 לחוק, לפיו עם ביטולו של מצב החירום יבוטלו הסעיפים הללו. בשל הצורך בהמשך קיומן של הוראות סעיפים אלה גם כאשר לא יהיה מצב חירום, נבחנת כעת אפשרות ביטולו של ס' 27, כך שתנותק מראש הזיקה בין הסעיפים האמורים לבין ההכרזה על מצב חירום.

16. לפירוט נוסף בעניין התקדמות הליכי החקיקה נבקש להפנות את בית המשפט הנכבד למכתבו מיום 19.5.11 של עו"ד איל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי במחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, אל יו"ר הוועדה, חה"כ שאול מופז, ובו עדכון בנושא זה לקראת הדיון בהארכה האחרונה של ההכרזה על מצב חירום.

העתק המכתב מצורף ומסומן מש/1.

סיכום:

17. עמדת המשיבים העומדת בעינה הינה כי נוכח המצב הבטחוני השורר בארץ בימים אלה, ההכרזה על מצב חירום נמצאת בגדרי מתחם הסבירות של שיקול הדעת של המשיבים.

18. עבודת המטה הבין-משרדית לניתוק החקיקה ממצב החירום נמשכת, וניתן לראות כי מאז הודעת העדכון הקודמת בתיק זה חלה התקדמות רבה בהליכי החקיקה, וזאת ללא קשר לעתירה התלויה ועומדת. עבודה זו תימשך גם בעתיד. כפי שפורט בהרחבה, קיים פיקוח שוטף ומתמיד של הכנסת על סוגיה זו. עמדת המשיבים היא, כאמור, כי אין בעתירה עילה להתערבות בית המשפט הנכבד בפעולת המשיבים, וכי יש מקום לדחיית העתירה.

היום, ג' כסלו, תשע"ב
29 נובמבר, 2011



אסנת מנדל
מנהלת מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

מש/1

העתק מכתבו של איל זנדברג אל
יו"ר הוועדה, חה"כ שאול מופז,
מיום 19.5.11

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה

ירושלים, ט"ו באייר תשע"א
19 במאי 2011
תיקנו: 803-09-2010-000011
סימוכין: 803-99-2011-021960

לכבוד

חבר הכנסת שאול מופז

יושב ראש הועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה חוק ומשפט לעניין הכרזה

על מצב חירום

הכנסת

שלום רב,

הנדון: עדכון לקראת הדיון בהארכת ההכרזה על מצב חירום

לקראת הדיון הצפוי בוועדה המשותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה חוק ומשפט בבקשת הממשלה כי הכנסת תחזור ותכריז על מצב חירום מכוח סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה ולאור סעיף 69(ג) לתקנון הכנסת, אבקש להביא לידיעתך את הדברים הבאים.

ראשית יצוין כי מאז ניתנה ההכרזה האחרונה של הכנסת על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה לא הותקנו תקנות שעת חירום מכוח סעיף 39 לחוק היסוד.

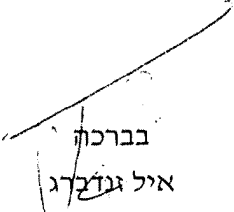
בנוסף נזכיר כי בשנה האחרונה נמשכה ביתר שאת העבודה הממשלתית לניתוק החקיקה מהזיקה להכרזה על מצב החירום. כידוע, צוות מטעם הוועדה המשותפת בראשות חבר הכנסת מיכאלי, מקיים מאז חודש יוני 2009 מעקב שוטף אחר עבודת משרדי הממשלה השונים בהקשר זה ובטוחני כי דיווחי הממשלה, הנמסרים מעת לעת לבקשת הצוות, הובאו לידיעת חברי הועדה המשותפת. עם זאת, לקראת הדיון הצפוי אבקש להציג בתמצית את עיקרי הדברים.

1. הצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א-2011, נמצאת בימים אלה בדיון בוועדת שרים לחקיקה. החוק החדש יכלול הסדרים וסמכויות הנחוצים למאבק בטרור וזאת ללא תלות בהכרזה על מצב החירום ותוך הלימה למשפט החוקתי. במסגרת זו מוצע, בין היתר, לבטל את פקודת מניעת טרור, תש"ח-1948, לתקן את חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979 (כך שבין השאר, תבוטל זיקת החוק להכרזה על מצב החירום) וכן לבטל את תקנה 6 הכלולה בפקודת הארכת תוקף של תקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ לארץ), תש"ח-1948 המקנה סמכות לשר הפנים לאסור את יציאתו של אדם מישראל, אם קיים יסוד לחשש שיציאתו עלולה לפגוע בביטחון המדינה.

2. הצעת חוק מניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון), התשע"א-2011, שנועדה להחליף את החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954 בחוק חדש שאינו תלוי בהכרזה על מצב החירום אושרה בקריאה ראשונה בכנסת ביום 30 במארכ 2011.
3. תוצרים נוספים של העבודה הממשלתית אשר מצויים בשלבי עבודה מתקדמים הם טיוטת תזכיר חוק הכניסה לישראל (ביטול תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ)), התשע"א – 2011, שנועדה להחליף את פקודת הארכת תוקף של תקנות-שעת-חירום (יציאה לחוץ-לארץ), תש"ט-1948, ותזכיר חוק הספנות (ביטחון), התשס"ח-2008 שנועד להחליף חלק מההסדרים הקבועים בחוק להארכת תוקף של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], התשל"ג-1973 ובכך לייתרו סופית.
4. העבודה לבחינת נחיצותם של הצווים שניתנו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח-1957 ולעיגונם מחדש הובילה לביטולם של מעל 40 צווים בשנה החולפת. נכון למועד זה, נותרו על כנם 69 צווים בלבד, אשר לגבי רובם נדרשת הסדרה בחקיקה ראשית או משנית על מנת שניתן יהיה לבטלם. יצוין, כי נכון להיום הסתיים תהליך העבודה הפנים-ממשלתי לגבי אחד עשר צווים, וביטולם או החלפתם בתקנות חדשות ממותין לאישורן של ועדות הכנסת השונות כמפורט להלן.
- כך, על שולחנה של ועדת הכלכלה נמצאות תקנות מחלות בעלי-חיים (האבסה) (תיקון), התשע"א-2010 שהועברו לוועדה בחודש דצמבר 2010 ונועדו להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (עופות שהורמנו או הוזנו בחומרים כימיים), התש"ך-1959; תקנות שירותי תיירות (עסק מאושר לתייר), תשע"א-2011, שהועברו לוועדה בחודש פברואר 2011 ונועדו להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (זיהוי עסקים למכירת טובין ומתן שירותים לתיירים), התשכ"ז-1967; תקנות הגנת הצרכן (הצגת מחירי שירותים), התשע"א-2011 שהועברו לוועדה בחודש מארכ 2011 ונועדו להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מכבסות), התש"ך-1960, צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (פיקוח על מכירת כרטיסי כניסה לבתי עינוג) (מס' 2), התשכ"ב-1962, צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מספרות), התשל"ז-1977, וצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בתי אוכל), התש"מ-1979; תקנות הגנת הצרכן (גילוי פרט מהותי לגבי יהלומים, אבני חן ופנינים) (תיקון), התשע"א-2011 שהועברו לוועדה בחודש מארכ 2011 ונועדו להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הצגת סימני אימות זהב), התשמ"א-1981; תקנות שירותי הובלה (תיקון), התשע"א-2011, שהועברו לוועדה בחודש מאי 2011 ונועדו להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הובלת דלק), התשל"א-1970. תקנות התעבורה (תיקון), התש"ע-2010 שהועברו לוועדה בחודש אוגוסט 2010 ונועדו להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעה באוטובוסים ומוניות), התשל"ד-1974. כמו כן מונח על שולחן הוועדה צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הגבלת העברתו של רכב) (ביטול), התש"ע-2010 שהועבר לוועדה בחודש אוגוסט 2010.

על שולחנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות נמצאות תקנות בריאות העם (בדיקת אבחנה פולשנית בהריון), התשע"א – 2011 שהועברו לוועדה בחודש פברואר 2011 ונועדו להחליף את צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בדיקת מי שפיר), התש"ס-1980.

אנו עומדים כמובן לרשות הוועדה לכל הבהרה נוספת שתדרש.


בברכה
איל גינזברג
ראש תחום משפט ציבורי

העתק: חבר הכנסת דוד רותם, יושב ראש ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת

חבר הכנסת אברהם מיכאלי

מר צבי האוזר, מזכיר הממשלה

גב' אורית קורן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)

גב' הדס אגמון, מחלקת יעוץ וחקיקה

מר עידו בן-יצחק, עוזר ליועצת המשפטית לוועדת החוץ והבטחון