



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 084630-2023)
ירושלים, כ"ז בתשרי התשפ"ד
12 באוקטובר 2023

לכבוד חברות וחברי הכנסת

שלום רב,

הנדון: סקירה תמציתית של הוראות הדין החלות במצב חירום ומלחמה

להלן תמצית ההסדרים המרכזיים בעניין מצבי חירום ומלחמה ובפרט בעניינה של הכנסת.

הכרזה על מלחמה

סעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה

1. החלטת ממשלה על פתיחה במלחמה או על נקיטת פעולה צבאית משמעותית (העלולה להוביל ברמת הסתברות קרובה לוודאי למלחמה) מחייבת הודעה עליה בהקדם האפשרי לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת (להלן – "ועדת החוץ והביטחון"), וכן על ידי ראש הממשלה במליאת הכנסת בהקדם האפשרי¹. אין דרישה בחוק-יסוד: הממשלה (להלן – "חוק היסוד") שההודעה תקבל את אישורה של הכנסת², אך הדיווח נדרש גם לצורך קיומו של פיקוח פרלמנטרי על פעילות הממשלה.
2. ועדת שרים, שהסמכות לכך הואצלה לה בידי הממשלה³, רשאית להחליט על הכרזת מלחמה או נקיטת פעולה צבאית משמעותית, אם ראש הממשלה מצא שהפעלת הסמכות בידי ועדת השרים, במקום בידי הממשלה, נדרשת בשל טעמים של ביטחון המדינה, או יחסי החוץ שלה, לרבות מטעמי סודיות הכרוכים בהם. על החלטת ועדת השרים יש להודיע בהקדם האפשרי לממשלה ולוועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון, וכן על ראש הממשלה להודיע על כך בהקדם האפשרי במליאת הכנסת.
3. ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט המדיני ביטחוני") החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות החל מיום 7.10.2023 בשעה 06:00. ההודעה תימסר במליאת הכנסת בדיון המיוחד ביום 12.10.2023.

¹ כך, בשנת 2006 לאחר שהממשלה החליטה לפעול צבאית בלבנון ("מלחמת לבנון השנייה") הודיע על כך במליאת הכנסת ראש הממשלה דאז, חת"כ אהוד אולמרט, ומיד לאחריו נאם ראש האופוזיציה דאז, חת"כ בנימין נתניהו.

² הדבר עולה גם מהשוואה לסעיפים אחרים בחוק היסוד שבהם נכתב מפורש כשנדרש אישור הכנסת; וראה גם בספרו של פרופ' שמעון שטרית, הרשות המבצעת - פירוש לחוק יסוד: הממשלה (עמ' 170): "באשר לכנסת, נראה כי החוק מרחיב את מעורבותה בנושא. כך, סעיף 40(ג) דורש הודעה ולו עדת חוץ וביטחון בעת שהממשלה מחליטה לפעול לפי סעיפים (א) או (ב), ובמקרים של מלחמה (סעיף (א)) קיימת אף חובת הודעה מצד ראש הממשלה לכנסת. חרף זאת הסעיף מקנה לכנסת סמכות לקבלת דיווח בלבד, שלא כרבות מדינות אירופה ולא רצות הברית בהן יש צורך באישור הפרלמנט ליציאה למלחמה. עם זאת לכנסת מעורבות בהחלטה על פתיחה במלחמה וניהולה במסגרת סמכותה הכללית לפיקוח פרלמנטרי על פעולות הממשלה."

³ הסמכות הואצלה לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בסעיף 6 לחוק הממשלה, התשס"א-2001.

⁴ הודעת מזכיר הממשלה לוועדת החוץ והביטחון מיום 8.10.2023. ההחלטה התקבלה בשל המלחמה שנכפתה על מדינת ישראל באמצעות מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה, ולאחר שראש הממשלה השתכנע כי קבלתה על ידי ועדת השרים לביטחון לאומי נדרשת בשל טעמים של ביטחון המדינה לרבות טעמי סודיות הכרוכים בהם.

הכרזה על מצב מיוחד בעורף

סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951

4. הממשלה רשאית להכריז על מצב מיוחד בעורף אם שוכנעה שקיימת סבירות גבוהה שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית⁵, ואם הכריזה כאמור, תודיע על כך מיד לוועדת החוץ והביטחון. תוקפה של ההכרזה יפקע בתום 48 שעות אם ועדת החוץ והביטחון החליטה שלא לאשרה או אם ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל לא הופיעו בפניה בתוך 48 שעות לצורך אישורה, בהתאם לזימונה. אם הוועדה לא פעלה כאמור, יפקע תוקפה של ההכרזה בתוך 5 ימים, במקרה זה, וכן אם הוועדה אישרה את הכרזת הממשלה, רשאית הממשלה לבקש את אישור ועדת החוץ והביטחון להארכת ההכרזה.

5. שר הביטחון רשאי להכריז על מצב מיוחד בעורף טרם הכרזת הממשלה אם שוכנע שקיימות נסיבות שמצדיקות זאת. עליו להודיע על הכרזתו מיד לממשלה ולוועדת החוץ והביטחון, והן רשאיות לבטלה. ההכרזה על מצב מיוחד בעורף תעמוד בתוקפה למשך 48 שעות ככל שלא בוטלה קודם לכן על ידי שר הביטחון, הממשלה או ועדת החוץ והביטחון.

6. ביום 7.10.2023 בשעה 08:00 הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף בשטח ובישובים המצויים במרחק של עד 80 ק"מ מהרצועה. בשעה 21:00 הרחיב שר הביטחון את השטח שנכלל בהכרזה המקורית לכל שטחי הארץ.

7. הממשלה רשאית להאריך את תוקפה של הכרזת שר הביטחון, ועליה להודיע על כך לוועדת החוץ והביטחון. הוועדה רשאית לזמן את ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל להופיע בפניה בתוך 48 שעות מההארכה, לצורך אישורה. אם הוועדה לא אישרה את ההכרזה - היא תפקע בתוך 5 ימים מיום הכרזת שר הביטחון (ביום 12.10.2023). ועדת החוץ והביטחון קיימה דיון חסוי בנושא ביום 9.10.2023 והיא תקיים דיון נוסף ביום 12.10.2023. הממשלה רשאית להאריך את תקופת תוקפה של ההכרזה באישור מראש של ועדת החוץ והביטחון. אם הוועדה תחליט שלא לאשר את ההכרזה או אם אף אחד מהמוזמנים לא יופיע בפניה – תוקף ההכרזה יפקע בתוך 48 שעות ממועד החלטת הממשלה על הארכתה. באישורה, הוועדה רשאית גם לקצוב את תקופת ההכרזה, והממשלה רשאית לחזור ולבקש את אישורה להארכה.

משמעויות הכרזה על מצב מיוחד בעורף

סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951; חוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967; חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, התשס"ו-2006

8. **הנחיות בעת מצב מיוחד בעורף:** במצב מיוחד בעורף רשאים בעלי תפקידים מסוימים⁶, ובהם גם מפקד פיקוד העורף לתת לכל אדם או לציבור הוראות הדרושות לשמירתם או להצלתם של חיי אדם ורכוש, ובין היתר, להטיל חובה לשהות במקומות מסוימים לרבות בבתים, במבנים, בחדרי בטחון או במקלטים; לאסור או להגביל את הלימודים במוסדות חינוך; לתת הוראות לגבי ציוד אישי לצורכי התגוננות אזרחית ולתת הוראות לעניין מקלטים.

⁵ "התקפה" – מוגדרת הפצצה אווירית, הפגזה ארטילרית או רקטית וכל סוג אחר של ירי ארוך טווח מצד אויב; או ניסיון פגיעה מצד צבא של מדינת אויב.

⁶ הרמטכ"ל, סגן הרמטכ"ל, ר' אגף מטכ"ל, ראש הג"א (שהוא מפקד פיקוד העורף) ואלוף פיקוד המרחב.

9. **שירות עבודה בשעת חירום:** משהוכרז מצב מיוחד בעורף רשאי שר העבודה, לאחר התייעצות עם שר הביטחון, להכריז על תחולת הפרק המאפשר קריאה לשירות עבודה בשעת חירום.⁷ זאת, אם מצא כי האפשרות למתן שירותים קיומיים⁸ עלולה להיפגע בשל המצב המיוחד בעורף, או שבמערך הייצור או האספקה למתן שירותים קיומיים עלולים להיגרם תקלות או מפגעים ממשיים. ומשנעשה כן רשאי שר העבודה לקרוא בצו לכל העובדים במפעל חיוני או במפעל לשירותים קיומיים לשירות עבודה באותו מפעל, וכן לקרוא לשירות עבודה במפעל כאמור לכל אדם או סוג בני אדם.

מפעל חיוני הוא כל מפעל, הפועל או שאפשר להפעילו לצרכי הגנת המדינה או ביטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, ושאושר לעניין זה בהתאם לחוק וכן כל מפעל שאפשר להפעילו לצרכי קיום המשק ושפעולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור או ליצוא; **מפעל למתן שירותים קיומיים** הוא כל מפעל שנותן שירותים קיומיים (בין היתר, אספקת מים, מזון או חשמל וכן מתן שירותי אשפוז ובריאות, תברואה, תקשורת או דואר או כל שירות שיש לספק לשם מניעת פגיעה חמורה באוכלוסייה) ואושר בהתאם לחוק.

עובדים שגויסו לשירות עבודה חייבים להתייצב בזמן ובמקום ולבצע כל עבודה שתוטל עליהם ולהמשיך להתייצב באופן סדיר בעבודה כל עוד הצו בתוקפו. נקבעו בחוק הוראות לעניין מעמדם כעובדי בעל המפעל וזכויותיהם בעבודה זו והגנות מפני פיטורים ממקום העבודה שבו עבדו לפני קריאתם לשירות עבודה.

10. **הגנה על עובדים בשעת חירום:** נאסר על פיטורי עובדים בשל היעדרותם מעבודה או אי ביצוע עבודה על ידם ככל שההיעדרות ואי הביצוע נגרמו מהוראות שניתנו לפי חוק ההתגוננות האזרחית במצב מיוחד בעורף או בשעת התקפה, ולעניין אדם עם מוגבלות – לרבות בשל מוגבלותו. כן נאסר על פיטורי עובד שנעדר מעבודתו לשם השגחה על ילדו שנמצא עמו (שטרם מלאו לו 14 או ילד בעל צרכים מיוחדים לפי חוק החינוך המיוחד)⁹, בשל סגירת מוסד החינוך של הילד כתוצאה מההנחיות האמורות¹⁰.

11. **היתר העסקה בשעות נוספות:** על פי סעיף 11 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, בתקופת מצב מיוחד בעורף, בעת קריאה לשירות מילואים לפי סעיף 8 לחוק שירות המילואים ובעת אירוע חירום אזרחי, שר העבודה רשאי להתיר העסקת עובד בשעות נוספות¹¹.

שירות מילואים בנסיבות חירום או במצב מיוחד

חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008; סעיף 41א לחוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949

12. **קריאה למילואים בצו חירום:** שר הביטחון, באישור הממשלה, רשאי לקרוא בצו לחייל מילואים לתקופה העולה על משך הזמן הקבוע בחוק "בנסיבות חירום ולאחר ששוכנע שביטחון המדינה מחייב זאת" ("צו 8"). אם השר שוכנע, שעקב דחיפות, יש לקרוא לחייל מילואים לשירות לפני שניתן לקבל את אישור הממשלה, הוא רשאי, בהסכמת ראש הממשלה, לעשות זאת בלי אישורה. במקרה כזה עליו להודיע על כך מיד לממשלה הרשאית לאשרה, בשינויים או בלי שינויים, או לא לאשרה. תוקפה של קריאה לשירות

7 ניתן להכריז על תחולת הפרק בהתקיים התנאים שבחוק גם בעת אירוע חירום אזרחי ומשנקראו מילואים לשירות לפי סעיף 8.
8 לאוכלוסייה המצויה בשטח שעליו חלה ההכרזה או לתפקוד המשק כולו.
9 והוא בהשגחתו הבלעדית או שההורה האחר של הילד לא נעדר מעבודתו או מעיסוקו.

10 בחריג הקבוע בחוק במקרה שיש במקום העבודה סידור נאות לילד.
11 ביום 9.10.2023 פרסם משרד העבודה להערות הציבור טיוטת הודעה על מתן היתר כללי להעסקת עובדים בשעות נוספות (הוראת שעה), התשפ"ד-2023 לפי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.

כאמור יפקע כעבור 7 ימים מיום שניתנה, אם לא אושרה בידי הממשלה קודם לכן. על השר למסור הודעה על צו כאמור לוועדת החוץ והביטחון בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-48 שעות מעת שניתן. הוועדה רשאית לאשרו בשינויים או בלי שינויים, או לא לאשרו, או להביאו לפני הכנסת; אם הצו לא אושר בידי הוועדה או הכנסת הוא פוקע תוך 14 ימים.

13. ביום 7.10.2023 פנה שר הביטחון לקבלת אישור ועדת החוץ והביטחון לצו הקריאה לשירות מילואים בנסיבות חירום שהוצא על ידו באותו היום. ועדת החוץ והביטחון מקיימת דיון בנושא ביום 12.10.2023.
14. אסור לפטר עובד בשל שירותו במילואים, קריאתו לשירות מילואים או שירותו הצפוי במילואים, ואין לפטרו ללא היתר בתקופת שירותו במילואים ובמהלך 30 הימים שלאחר תום תקופת השירות (אם היא עולה על יומיים).

פיצויים לנזק ישיר ברכוש בשל מצב מיוחד בעורף

חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961

15. החוק קובע פיצוי מלא לנזק מלחמה (המכונה נזק ישיר) שנגרם לנכס עקב פעולות מלחמה או איבה נגד ישראל או עקב פעולות מלחמה על ידי הצבא, ללא קשר למיקום שבו אירע הנזק וללא תלות במקום מגוריו של הניזוק. פיצוי לנזק לצידוד עסקי או למלאי ניתן בשיעור ההפרש בשווי הנכס לפני שניזוק לשווי לאחר נזק המלחמה, או בשיעור הוצאות שיקומו, לפי הנמוך. מס רכוש מפעיל מוקדים טלפוניים ונציגיו מגיעים לשטח עם שמאים לאמוד את הנזקים והפיצוי לנזק ישיר משתלם לניזוק בהתאמה לנזק כאמור ובאופן מידי מכח החוק.
16. החוק קובע ישובים מסוימים בהם ישנה זכאות אוטומטית גם עבור הפסד לעסק שנגרם מנזק מלחמה (מכונה "נזק עקיף"). מכיוון שהחוק לא מקנה פיצוי אוטומטי ביחס ליתר הישובים, החוק מסמיך את שר האוצר באישור ועדת הכספים לקבוע בתקנות מסלולי פיצויים במקרים של נזק עקיף באזורים שאינם נכללים בחקיקה.
17. עד היום, במבצעי לחימה קודמים, וכשנקבעה הכרזה על מצב מיוחד בעורף, לאחר תקופה מתחילת מבצעי הלחימה, שר האוצר ורשות המיסים הביאו לאישורה של ועדת הכספים תקנות שקבעו פיצויים על הנזק העקיף ובהם מנגנונים שונים ביחס לעסקים שכללו בין היתר גם מסלול לענין שכר עובדים בו פוצו המעסיקים על היעדרות עובדיהם שהם הורים שנאלצו להיעדר מעבודתם בשל הכרזה על מצב מיוחד בעורף בגינה לא התקיימו לימודים. תקנות אלה נקבעו בדיעבד והוחלו באופן רטרואקטיבי ביחס לימי הלחימה וההכרזה על מצב מיוחד בעורף, ובהתאם למסלולים שנקבעו בהן. המסלולים קבעו פיצויים שונים לעתים בהתאם לענפי המשק, וכן קבעו מסלולים לאופן התשלום (אדום- עם הוכחת נזק, ירוק- מסלול מהיר) ומקדמות.

הכרזה על אירוע חירום אזרחי

פרק שישי לפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971

18. השר לביטחון לאומי רשאי להכריז על אירוע שיש בו חשש או הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול כ"אירוע חירום אזרחי" אם שוכנע כי

אירוע כזה מתרחש או שיש סבירות גבוהה שיתרחש, ובתנאים הקבועים בחוק. יחד עם זאת ישנם אירועי חירום אזרחי שהסמכות בהם נתונה לשר הביטחון או לראש הממשלה.

19. תוקפה של הכרזה על אירוע חירום אזרחי הוא 48 שעות משניתנה הודעה עליה. והשר שנתן את ההכרזה רשאי להאריכה לתקופת זמן נוספת, ובלבד שסך כל תקופות ההארכה הנוספות לא יעלה על 96 שעות. הממשלה רשאית להאריך את תוקף ההכרזה לתקופת זמן נוספת ובלבד שסך תקופת ההארכה על ידה לא יעלה על שבעה ימים. הארכה של תקופת ההכרזה לתקופות נוספות מעבר לכך על ידי הממשלה, דורשת את אישור ועדת החוץ והביטחון.

20. בעת אירוע חירום אזרחי משטרת ישראל או גורמי צה"ל, לפי העניין, אחראים לפיקוד ושליטה באירוע ויש להם סמכויות רבות, בין היתר להורות לגוף הצלה לפעול; להורות כל הוראה סבירה לכל אדם הנמצא בשטח האירוע או באזור העלול להיפגע כתוצאה ממנו; להורות על העמדת ציוד או חומר לרשות משטרת ישראל או גופי ההצלה; לסגור שטח או מקום ולמנוע מכל אדם להיכנס אליו או לצאת ממנו.

21. השר לביטחון לאומי הכריז על "אירוע חירום אזרחי" ביום 7.10.2023. הכרזה זו מקנה למשטרת ישראל את הסמכויות לפיקוד ולשליטה בטיפול באירוע.

מצב חירום

סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה

22. אם "ראתה הכנסת שקיים במדינה מצב של חירום רשאית היא, ביוזמתה או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב של חירום". בהתאם לתקנון הכנסת, החלטת הכנסת תתקבל על פי המלצת ועדת משותפת של ועדת החוץ והביטחון ועדת החוקה, חוק ומשפט, וקבועות בו הוראות שונות לענין סדרי הדיון, והארכת מצב החירום.

23. בפועל, בישראל הוכרז מצב חירום החל מקום המדינה.¹² בהתאם לדין, ישנם מספר דברי חקיקה שתוקפם מותנה בקיומו של מצב חירום.

תקנות שעת חירום

סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה; סעיף 73 לתקנון הכנסת

24. הכרזה על מצב חירום משמעותה גם הסמכת הממשלה להתקין תקנות שעת חירום.

25. תקנות שעת חירום יכולות לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים וכן להטיל מסים או תשלומי חובה אחרים, ובלבד שהחוק עצמו אינו מונע זאת. תקנות שעת החירום וההסדרים מכוון יכללו אמצעים וסמכויות רק במידה שמצב החירום מחייב זאת. בכל מקרה, תקנות שעת חירום לא יכולות למנוע פניה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע או להתיר פגיעה בכבוד האדם.

26. תקנות שעת חירום ניתן להתקין במצב חירום על ידי הממשלה כשמתקיים הצורך להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים. אם לא ניתן לכנס את הממשלה וקיים צורך דחוף

¹² מצב חירום הוכרז על ידי הכנסת מיום 13.6.2023 עד יום 12.6.2024.

וחיוני להתקין תקנות שעת חירום - ראש הממשלה רשאי להתקין או להסמיק שר להתקין. התקנות נכנסות לתוקף עם פרסומן ברשומות.¹³

27. על הממשלה להעביר תקנות שעת חירום שהתקינה בסמוך ככל האפשר לאחר התקנתן לוועדת החוץ והביטחון וליו"ר הכנסת, והוא יניחן על שולחן הכנסת, ואם הועברו בפגרה - יעבירן לידיעת חברי הכנסת.¹⁴

28. תוקפן של תקנות שעת חירום יפקע כעבור שלושה חודשים מיום התקנתן, אלא אם כן תוקפן הוארך בחוק, או שבוטלו עוד קודם לכן על ידי הכנסת בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת.¹⁵

29. אם חדל מצב החירום – התקנות יוספו להתקיים לתקופת תוקפן, אך לא יותר מ-60 ימים מסיום מצב החירום. תקנות שתוקפן הוארך בחוק, יוסיפו לעמוד בתוקפן גם לאחר סיום מצב החירום.

30. חברי ועדת החוץ והביטחון וכן שלושים חברי הכנסת רשאים להביא לפני הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה הצעה לביטול תקנות שעת חירום. אם ההצעה לביטול התקנות הוצעה על ידי 30 חברי הכנסת - הוועדה תאפשר לנציג המציעים להופיע בפניה. הוועדה המשותפת תבחן את הצורך לבטל תקנות שעת חירום ותביא את המלצתה לאישור הכנסת. סדרי הדיון בהמלצת הוועדה לביטול התקנות דומים, בשינויים המחייבים לסדרי הדיון בהמלצת הוועדה בקשר להכרזת מצב החירום.¹⁶

31. אנו עומדים לרשותכם לכל העמקה בהוראות הפרטניות של הסדרי החקיקה שפורטו לעיל בתמצית. הרחבה נוספת בנושאים ניתן למצוא גם במסמך "חרבות ברזל" – אוגדן לחברי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת מטעם היעוץ המשפטי לוועדה.¹⁷

32. עם פתיחת כנס החורף ובימים קשים אלו, הלשכה המשפטית של הכנסת עומדת לרשותכם לצורך כל סיוע הנדרש לכם במילוי תפקידכם החשוב כנבחרי הציבור ושליחיו.

33. בתקווה ותפילה לימים שקטים ורגועים.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתק:

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
מר משה (צ'יקו) אדרי, מנכ"ל הכנסת

¹³ אם לא ניתן לפרסמן ברשומות, הן יפורסמו בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שיפורסמו ברשומות מיד כשניתן יהיה לעשות כן

¹⁴ סעיף 39(ז) לחוק היסוד; סעיף 73 לתקנון.

¹⁵ סעיף 39(ו) לחוק היסוד.

¹⁶ סעיף 73(ב) ו(ג) לתקנון.

¹⁷ הצוות המשפטי לוועדת החוץ והביטחון, אוקטובר 2023 - "חרבות ברזל" – אוגדן לחברי הכנסת.