



הכנסת

הצוות המשפטי של ועדת החוץ והביטחון

## הכרזה על מצב מיוחד בעורף – סקירה

1. היום, 12.11.2019, בשעה 15:00 הכריז שר הביטחון על "מצב מיוחד בעורף" בשטח ובישובים המצויים במרחק של עד 80 ק"מ מרצועת עזה, לאחר ששוכנע כי קיימת סבירות גבוהה שתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית. הודעה על כך ניתנה לוועדת החוץ והביטחון.
2. מצ"ב סקירה בדבר משמעותה של הכרזה על מצב מיוחד בעורף, תהליך ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, והמשמעויות הנגזרות מהכרזה זו.

### מצב מיוחד בעורף – רקע

3. המסגרת הנורמטיבית המסדירה את סמכות ההכרזה על מצב מיוחד בעורף מעוגנת בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן – חוק ההתגוננות האזרחית). בהתאם להוראות החוק ההתגוננות האזרחית, רשאים שר הביטחון או הממשלה להכריז על מצב מיוחד בעורף.
4. הכרזה על מצב מיוחד בעורף מעניקה לצבא סמכות התערבות בניהול מרקם החיים האזרחיים בשטח בו הוכרז מצב כאמור. לפי הוראות חוק ההתגוננות האזרחית, הכרזה של מצב מיוחד בעורף מסמיכה את הרמטכ"ל, סגן הרמטכ"ל, ראש אגף במטה הכללי, ראש הג"א ומפקדי הפיקודים (בפיקודיהם) לתת לאדם או לציבור הוראות המחייבות שהייה בחדרי ביטחון, במקלטים או במקומות אחרים, לאסור או להגביל את הלימודים במוסדות החינוך, לתת הוראות לגבי ציוד אישי לצרכי התגוננות אזרחית. בנוסף, הם רשאים לקבוע הוראות בעניין האפלה או הגנה על שמשות, לבטל רישיונות המקנים את זכות השימוש במקלטים למטרה אחרת מאשר לחסות בו בשעת הצורך ולהורות על פינוי מיטלטלים ממקלטים או ממחסות ציבוריים ולהורות למי שמחזיק במקלט או במחסה ציבורי להשאירו פתוח בכל עת על מנת לאפשר כניסה אליהם בשעת הצורך. כמו כן, חבר הגא רשאי להיכנס לכל מקום ולהשתמש בכוח סביר לשם מילוי תפקידו. למפקד הגא מחוזי קמה סמכות להפעיל את מגן דוד אדום והרשות הארצית לכבאות והצלה, וכן כל ארגון נוסף ששר הביטחון הכריז עליו ברשומות ושעיקר עיסוקו הצלת חיי אדם ועזרתו נדרשת באופן מיידי לשם הצלת חיי אדם.

5. יצוין, כי עד שנת 1997 לא היה מוגדר "מצב מיוחד בעורף" בחקיקה ראשית, אך לאחר מלחמת המפרץ ומבצעי "דין וחשבון" ו"ענבי זעם" התברר כי אין מענה משפטי לשלב ההפוגות שבין ההתקפות ולכן נוספה ההגדרה של "מצב מיוחד בעורף". במשך השנים תוקנו וחוקקו חוקים נוספים שנועדו להגן על האוכלוסייה, בעיקר מבחינה כלכלית, כפי שיפורט להלן.

6. בהקשר זה, נדגיש כי יש להבחין בין הכרזה על "מצב מיוחד בעורף" ובין "הכרזה על מצב חירום". על אף השימוש הרווח במונח "מצב חירום", הכרזה על מצב חירום היא עניינה שונה – הכרזה מכוח סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה שמשמעותה המשפטית מתן סמכות להתקין תקנות שעת חירום ומתן תוקף לחוקים מסוימים שתוקפם מותנה בהכרזה.

### תהליך הכרזת מצב מיוחד בעורף

7. הכרזה על מצב מיוחד בעורף יכול שתעשה על ידי שר הביטחון או הממשלה. תקופת תוקפה של הכרזה כאמור על ידי שר הביטחון מוגבלת ל-48 שעות ועל מנת להאריכה יש צורך באישור הממשלה ובאישור ועדת החוץ והביטחון, הכל כפי שיפורט להלן.

#### **הכרזה על יד שר הביטחון**

8. שר הביטחון רשאי להכריז על מצב מיוחד בעורף, אם שוכנע כי קיימות נסיבות המצדיקות זאת והממשלה טרם הכריזה על כך. עם הכרזתו, עליו להודיע על כך מיד לממשלה ולוועדת החוץ והביטחון. החלטה זו יכולה להיות לגבי שטח מסוים או לגבי המדינה כולה. בהכרזתו, רשאי שר הביטחון גם להגביל את הסמכויות הנתונות לצבא, כמפורט בסעיף 6 לעיל.

9. תוקפה של ההכרזה על ידי שר הביטחון יפקע בתום 48 שעות מהשעה שניתנה. במהלך 48 שעות אלה הוא רשאי לשנות את ההכרזה או לבטל אותה, כל עוד הממשלה לא ביטלה את ההכרזה, לא האריכה את תוקפה ולא שינתה אותה, כמפורט להלן.

#### **החלטת הממשלה**

10. משהודיע שר הביטחון לממשלה כי הכריז על מצב מיוחד בעורף, רשאית הממשלה, בכל עת, במהלך 48 השעות משעת ההכרזה על ידי שר הביטחון, לשנות את הכרזתו, לבטלה או להאריכה. החליטה הממשלה להאריך את תוקפה של הכרזת שר הביטחון או לשנותה, עליה להודיע על כך **מיד** לוועדת החוץ והביטחון. בהכרזתו, רשאית הממשלה גם להגביל את הסמכויות הנתונות לצבא, כמפורט בסעיף 6 לעיל.

11. החלטת הממשלה כאמור תעמוד בתוקפה 48 שעות משעת החלטתה, ובמהלך 48 שעות אלה היא רשאי לשנות את ההכרזה או לבטלה.

## ועדת החוץ והביטחון

12. הודיעה הממשלה לוועדת החוץ והביטחון על הארכת תוקפה של ההכרזה על ידי שר הביטחון או על שינויה של ההכרזה, תזמן ועדת החוץ והביטחון, בתוך 48 שעות משעת הכרזת הממשלה, את ראש הממשלה, שר הביטחון או הרמטכ"ל, להופיע בפניה לשם אישור הכרזת הממשלה על מצב מיוחד בעורף, שאם לא כן, יפקע תוקפה של ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, בתוך חמישה ימים מיום הכרזת שר הביטחון.

13. דנה הוועדה בהכרזת הממשלה על מצב מיוחד בעורף, רשאית היא לאשר את ההכרזה כלשונה ולקבוע את תקופתה או לא לאשרה. אם הגבילה הוועדה את תוקפה של ההכרזה בזמן יכולה הממשלה לשוב ולבקש את אישור הוועדה להארכת תוקף ההכרזה.

14. החליטה הוועדה לא לאשר את ההכרזה, יפקע תוקפה בתוך 48 שעות מהכרזת הממשלה.

15. יש לציין כי על פי הוראות חוק ההתגוננות האזרחית, הממשלה רשאית לבטל את המצב המיוחד בעורף גם לאחר אישור ועדת החוץ והביטחון, וללא צורך באישורה לכך.

16. מקריאה דווקנית של הוראות החוק עולה כי על הוועדה להתכנס בתוך 48 שעות משעת הכרזת הממשלה כאשר תנאי לאישור הוא הופעת ראש הממשלה, שר הביטחון או הרמטכ"ל. אולם, בעבר, הודעות הממשלה הועברו לוועדת החוץ והביטחון כעבור 24 שעות מהכרזת הממשלה ולא היה באפשרות הוועדה לעמוד בסד זמנים זה. משכך, הודיעה הוועדה על מועד קיום הדיון בתוך 48 שעות משעת החלטת הממשלה על הארכת תוקפה של הכרזת שר הביטחון, אך התכנסה בתוך חמישה ימים מיום הכרזת שר הביטחון, שהוא המועד האחרון שעליה להתכנס בו בטרם תפקע ההכרזה בשל אי התכנסותה. נציין כי במניין הימים והשעות אין מונים שבתות וחגים.

**הכרזה על מצב מיוחד בעורף על ידי הממשלה**

17. אף בהיעדר הכרזת שר הביטחון, רשאית הממשלה, מתוקף הוראות סעיף 9(א) לחוק ההתגוננות האזרחית, להכריז בעצמה על מצב מיוחד בעורף אם שוכנעה כי מתרחשת התקפה על אוכלוסייה אזרחית או כי קיימת סבירות גבוהה שתתרחש התקפה כאמור. גם הכרזה זו – בדומה לסמכותה של הממשלה להכריז על הארכת תוקפה של הכרזה של ידי שר הביטחון, לשנותה או לבטלה – טעונה אישור של ועדת החוץ והביטחון, בדומה להסדרים שפורטו לעיל.

## שעת התקפה

18. לצד הכרזה על מצב מיוחד בעורף, מוגדרת בחוק ההתגוננות האזרחית "שעת התקפה".

שעת התקפה אינה טעונה הכרזה והיא מוגדרת כזמן "שבו מתנהלת בשטח מסוים התקפה, מתחילתה או ממתן אות אזעקה, לפי המוקדם, ועד מתן אות ארגעה או עד תום עשרים וארבע שעות מתחילת ההתקפה, לפי המוקדם; אירעו כמה התקפות בפרק זמן של עשרים וארבע שעות, יחל מניין עשרים וארבע השעות האמורות מההתקפה הראשונה". התקפה מוגדרת באותו סעיף כ"הפצצה אווירית, הפגזה ארטילרית או רקטית וכל סוג אחר של ירי ארוך טווח מצד אויב" או "ניסיון פגיעה מצד צבא של מדינת אויב".

19. בעת שעת התקפה נתונות להג"א כל הסמכויות הנתונות לו בעת מצב מיוחד בעורף לפי חוק ההתגוננות האזרחית.

## סמכויות הנגזרות מהכרזת מצב מיוחד בעורף

20. להכרזה על מצב מיוחד בעורף יש השלכות על מרקם החיים האזרחיים ועל האוכלוסייה המתגוררת בשטח בו הוכרז מצב מיוחד בעורף, כמו גם צרכים הנובעים מהמצב הביטחוני ובשל כך, עוגנו הסדרים המעניקים לשרים כלים להתמודד עם מצב זה.

### **חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, התשס"ו-2006**

21. בהתאם להוראות חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, התשס"ו-2006 אין לפטר אדם שנעדר ממקום עבודתו או אי ביצוע עבודתו, בשל הוראה שניתנה לו בעת מצב מיוחד בעורף או בשל סגירת מוסד חינוך שלומד בו ילדו בעת מצב מיוחד בעורף, אלא אם היה במקום העבודה של העובד סידור נאות להשגחה על הילד.

### **חוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967**

22. חוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז-1967, מעניק סמכויות לשר העבודה והרווחה, על מנת שיהיה באפשרותו לוודא כי האוכלוסייה המתגוררת בשטח בו הוכרז מצב מיוחד בעורף תקבל שירותים קיומיים ושירותים חיוניים על אף המצב הביטחוני השורר בשטח.

23. לפיכך, רשאי שר העבודה והרווחה, לאחר התייעצות עם שר הביטחון, להוציא צווי ריתוק לעובדים הקשורים לאספקת שירותים קיומיים אם ראה כי אספקתם של שירותים קיומיים, המפורטים להלן עלולים להיפגע: אספקת מים, מזון או חשמל, שירותי אשפוז ובריאות, תברואה, תקשורת או דואר או שירות שיש לספקו לשם מניעת פגיעה חמורה באוכלוסייה, שירות שלדעת שר העבודה והרווחה הוא חיוני, לקיום אספקה או לטיפול באוכלוסייה או שירות שלדעת השר הפסקתו עלולה, בנסיבות העניין, לגרום לפגיעה רבה בכלכלה המשפיעה על המשק כולו.

24. כמו כן, רשאי שר העבודה והרווחה, בהתייעצות עם שר הביטחון, להוציא צווי ריתוק לעובדים במפעלים חיוניים הפועלים לצרכי הגנת המדינה או בטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים. מפעל חיוני הוא מפעל ששר העבודה והרווחה, בהתייעצות עם שר הביטחון, קבע אותו ככזה, ובשעת לחימה – נקבע על ידי שר הביטחון בהתייעצות עם שר העבודה והרווחה. כמו כן, שר העבודה והרווחה רשאי לקבוע כי מפעל חיוני יכול להיות מפעל או חלק ממנו שאפשר להפעילו לצרכי קיום המשק ושפעולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור או ליצוא.

25. יש לציין כי מגויס שנקרא להתייצב לשירות לפי חוק שירות מילואים, התשס"ח–2008, לא ניתן להוציא לו צו ריתוק.

#### **חוק התקשורת (בזק ושידורים) [נוסח משולב], התשמ"ב–1982**

26. בהתאם להוראות סעיף 13 לחוק התקשורת, שר התקשורת רשאי להורות לבעלי רישיונות לפי חוק התקשורת לבצע פעולות מסוימות, להפסיק לתת שירות או להעמיד את המערכות שלהם לרשות כוחות הביטחון.

#### **פקודת העיריות [נוסח חדש]**

27. בהתאם להוראות סעיף 233א לפקודת העיריות, שר הפנים רשאי להתיר לעירייה לפעול מחוץ לתחומה לשם סיוע לרשות מקומית, המצויה בשטח בו הוכרז מצב מיוחד בעורף במילוי חובה, תפקיד או סמכות חיוניים. שר הפנים יתיר לעירייה לסייע לרשות מקומית לאחר התייעצות עם יושב ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, ובלבד שנוכח כי בשל הרשות המקומית המסתייעת אינה מסוגלת לספק לתושביה שירות חיוני או שמתן השירות נפגע באופן מהותי ובנוסף, פעילות העירייה המסייעת מחוץ לתחומה לא תפגע באופן מהותי במילוי חובותיה לפי כל דין או בשירותים שהיא מספקת לתושביה. עירייה מסייעת תהיה זכאית לשיפוי בהתאם לתנאים שיקבע שר הפנים.

#### **חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א–1981**

28. בהתאם להוראות סעיף 2 לחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א–1981 רשאי המפקח על הבנקים להורות לבנקים לא להגביל חשבונות או לא להגביל בעלי חשבונות בשל שיקים שסורבו, לתקופה של עד 90 ימים.

#### **חוק עבודת הנוער, התשי"ג–1953**

29. לפי סעיף 25 לחוק עבודת הנוער, התשי"ג–1953, שר הכלכלה והתעשייה רשאי להתיר העסקת קטינים מעל גיל 16 גם אחרי השעה 00:23.

### חוק שירות אזרחי, התשע"ז–2017

30. לפי סעיף 20 לחוק שירות אזרחי, התשע"ז–2017, השר הממונה על השירות האזרחי רשאי לאשר למנהל הרשות לשירות האזרחי לתת הוראות בדבר שינוי באופן ביצוע השירות, אם ראה כי הדבר דרוש לשם סיוע לאזרחי המדינה ולתושביה.

### פקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א–1981

31. לפי סעיף 68 לפקודת הרוקחים, בעת מצב מיוחד בעורף הוראות הפקודה אינן חלות על פעילות הגופים הביטחוניים (הכוללים, לפי הפקודה, את צה"ל, יחידות הסמך הביטחוניות של משרד רה"מ, משרד הביטחון ויחידות הסמך שלו, מפעלי מערכת הביטחון, משטרת ישראל, שב"ס והרשות להגנה על עדים). משמעות הדבר היא כי הגופים הביטחוניים פטורים מהוראות הפקודה בדבר ניפוק תרופות, אחסון תרופות, וכיו"ב.

### תקנות ההתגוננות האזרחית (חומרים מסוכנים), התשנ"ב–1991

32. בהתאם לתקנות ההתגוננות האזרחית (חומרים מסוכנים), התשנ"ב–1991, רשאים ראש הג"א, מפקד הג"א מחוזי וראש מרכז חומרים מסוכנים במפקדת הג"א לפנות חומרים מסוכנים ממפעל, למוכרם או להשמידם, וכן לסגור את המפעל.

### תקנות הדרכונים, התש"ם–1980

33. לפי תקנה 6 לתקנות הדרכונים, התש"ם–1980, בעת מצב מיוחד בעורף רשאי ראש רשות האוכלוסין לקבוע מקומות נוספים, פרט ללשכות האוכלוסין, שבהם ניתן יהיה להנפיק מסמכי נסיעה זמניים, אם עקב המצב לא ניתן להגיש בקשה או להנפיק מסמך בלשכות האוכלוסין.

### תקנות התעבורה, התשכ"א–1961

34. לפי תקנה 282 לתקנות התעבורה, התשכ"א–1961, לא ניתן לרשום רכב אם חלפו 12 חודשים ממועד ייצורו, ואולם אם 12 החודשים הסתיימו במהלך תקופה שבה הוכרז מצב מיוחד בעורף, התקופה מוארכת ל-13 חודשים.

### תקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ), התשנ"ה–1995

35. תקנה 3 לתקנות חובת המכרזים (העדפת תוצרת הארץ), התשנ"ה–1995, שעניינה העדפה לתוצרת הארץ במכרזים לרכישת טקסטיל עבור מערכת הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר. הוראה זו אינה חלה על רכישה בעת מצב מיוחד בעורף, אם יש לה קשר למצב המיוחד בעורף.

### **תקנות מרשם האוכלוסין (תקופת תוקפן ופקיעת תוקפן של תעודות זהות), התשע"ב–2012**

36. לפי תקנות מרשם האוכלוסין (תקופת תוקפן ופקיעת תוקפן של תעודות זהות), התשע"ב–2012, אם בשל המצב המיוחד בעורף לא ניתן להגיש בקשה להנפקת תעודת זהות ביומטרית, או שלא ניתן להנפיקה, ניתן להנפיק תעודת זהות זמנית שתוקפה יהיה לשנה.

### **תקנות גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (אגרות כניסה לגנים ולשמורות), התשנ"ח–1998**

37. תקנה 5 לתקנות גנים לאומיים, שמורות הטבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (אגרות כניסה לגנים ולשמורות), התשנ"ח–1998 מתירה לרשות הטבע והגנים לתת הנחה בשיעור של 50% מדמי הכניסה לגנים לאומיים ולשמורות טבע, לתושבים המתגוררים בשטח שהוכרז בו מצב מיוחד בעורף.

### **כללי משק החשמל (אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן ספק שירות חיוני), התשע"ח–2018**

38. סעיף 29 לכללי משק החשמל (אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן ספק שירות חיוני), התשע"ח–2018 אוסר על ספקי חשמל לנתק חייבים מאספקת החשמל בעת מצב מיוחד בעורף. בנוסף, הספק יחויב להעמיד לרשות הצרכנים מוקד טלפוני שיאפשר הטענת קוד למונה תשלום מראש.

### **פיצויים לרכוש ולעסקים שנפגעו במהלך מצב מיוחד בעורף**

39. הכרזה על מצב מיוחד בעורף או שעת התקפה, כשלעצמן, אינן מקנות פיצוי אוטומטי לבעלי עסקים שנפגעו או למי שרכושו נפגע.

40. החוק המסדיר פיצויים בעקבות מצב מלחמתי הוא חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א–1961. לעניין זה, קיימים בחוק שני סוגי נזק שניתן לקבל בגינם פיצויים: נזק מלחמה ונזק עקיף.

41. נזק מלחמה מוגדר בחוק כ"נזק שנגרם לגופו של נכס עקב פעולות מלחמה על-ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל או עקב פעולות מלחמה על-ידי צבא הגנה לישראל". כלומר, זהו נזק פיזי ישיר.

42. נזק עקיף מוגדר בחוק כ"הפסד או מניעת ריווח כתוצאה מנזק מלחמה בתחום ישוב ספר, או מחמת אי אפשרות לנצל נכסים המצויים בתחום ישוב ספר, עקב פעולות מלחמה על-ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל, או עקב פעולות מלחמה על-ידי צבא הגנה לישראל".

43. בניגוד לפיצויים בעד נזק ישיר, הפיצויים בעד נזק עקיף ניתנים רק ביישובים ששר האוצר הכריז עליהם, באישור ועדת הכספים של הכנסת, כיישובי ספר. ההכרזה יכולה להיות קבועה או לתקופה מסוימת.

44. במקביל להסדר הכללי לתשלום פיצויים לפי חוק מס רכוש, נקבעו לאחר אירועים רחבי היקף שאירעו בשנים האחרונות (כגון מלחמת לבנון השנייה, מבצע "עופרת יצוקה" ומבצע "עמוד ענן") מספר הסדרים אד-הוק מוגבלים בזמן, שקבעו שני מסלולים לתשלום פיצויים. המסלול שכונה "המסלול האדום" הוא המסלול הרגיל, שבו יש צורך בהוכחת נזק על בסיס הערכת שמאי, אך סכום הפיצויים אינו מוגבל. המסלול השני, שכונה "המסלול הירוק", אפשר קבלת פיצויים המבוססים על קריטריונים קשיחים, בהליך מזורז וללא צורך בהוכחת נזק. הסדרים אלה נקבעו כהוראות שעה בתקנות של שר האוצר באישור ועדת הכספים.

בכבוד רב,

הצוות המשפטי של הוועדה