

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3091/99

בפני: כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופטת ד' ביניש
כבוד השופט א' רובינשטיין

העותרת: האגודה לזכויות האזרח בישראל

נגד

המשיבות: 1. הכנסת
2. ממשלת ישראל

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה: ב' בסיון תשס"ו (29.5.06)

בשם העותר: עו"ד דן יקיר

בשם המשיבות: עו"ד אסנת מנדל

החלטה

השופט א' רובינשטיין:

א. עתירה זו הוגשה ב-1999 ועניינה הבסיסי ראוי, קרי, הצורך להסדיר מחדש במישור המשפטי את נושא הסמכויות בעניין שעת חרום. על פי המצב המשפטי הקיים מצויה ישראל, כידוע, במצב חרום שראשיתו בסעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט תש"ח-1948, ושלימים הוחלף בסעיף 49 לחוק יסוד: הממשלה בנוסחו שנכנס לתוקף בתשנ"ו. בסעיף 50 לאותו חוק יסוד הופיע מקבץ סמכויות שכלל חוקים המותנים בקיום מצב חרום, ואחרים שהסמכויות בהם קיימות בעת מצב חרום. באופן ישיר כיוונה העתירה עצמה כלפי הכרזת הכנסת על מצב חרום מיום 1.2.99. עוד ב-4.10.99 הוצא צו על תנאי. הדברים היו בשעה של רגיעה יחסית, אך לימים – מסתיו 2000 – הידרדר המצב הבטחוני, ובהחלטה מיום 25.3.03 נתבקש תיקון העתירה בהתייחסות לשינוי במצב הבטחוני. ביני לביני הוחלף חוק היסוד שוב, וחוק היסוד מתשס"א

שנכנס לתוקפו בינואר תשס"ג חזר בסעיף 38 על ההסדר שנקבע בקודמו. העתירה המתוקנת הוגשה ב-24.7.03. תשובת המשיבות ניתנה ב-15.5.04, ועמדה, בניגוד לעמדת העותרת, על הצורך בהמשך מצב החרום. לאורך התקופה, עם שהמשיבות עמדו על כך שנחוצות במצב הקיים סמכויות לפי חוקי חרום שונים, נערך תהליך של התאמת חוקים אזרחיים (בעיקר) התלויים במצב חרום, ליום שבו תבוטל ההכרזה על שעת חרום. לאורך השנים גם המשיכה הכנסת והאריכה את ההכרזה על שעת חרום, לפעמים לשנה, לפעמים אף למחצית שנה.

ב. בית משפט זה קיבל במהלך השנים החלטות רבות ששימרו את העתירה תוך מעקב אחר ההתפתחויות, מתוך הנחה כי מחד גיסא אין מקום לצעדים שלא יביאו בחשבון את מצב הביטחון במדינה, שעדיין לא באה אל המנוחה, ומאידך גיסא יש מקום לתהליך שיתקן את הטעון תיקון ושאינו הכרחי בגדרי חרום.

ג. בהודעה האחרונה מטעם המשיבות, מיום 25.5.06, נמסר כי מחד גיסא החליטה הממשלה (ב-27.3.06) להציע לכנסת לחזור ולהכריז על מצב חרום לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה, וכי משרד המשפטים, בתיאום עם משרדי ממשלה אחרים, ימשיכו בבחינת החקיקה. עוד דווח, כי המצב הבטחוני מחייב קיומן של סמכויות שבחוקי החרום, כגון בפרויקט של מכשול מרחב התפר (גדר ההפרדה); בעניין זה נעשה שימוש בסמכויות מתוך חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת חרום, תש"י-1949. נעשה גם שימוש בחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) תשי"ד-1954, שתוקפו מותנה במצב חרום, וכן בסמכויות לפי הפקודה למניעת טרור תש"ח-1948 שתוקפה רק בעת מצב חרום, וכן בחוק סמכויות שעת חרום (מעצרים) תשל"ט-1979. נטען כי בתקופה זו שורר בארץ מצב חרום אמיתי, ולכן אין מקום לומר כי ההכרזה על מצב החרום אינה מצויה במתחם הסבירות. דיווח שצורף מאת עו"ד יעקב שפירא, ממונה על ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, מיום 24.5.06, סקר את העבודה הבין-משרדית העוסקת בחקיקה לשעת חרום. כך התקבלו חוק סמכויות לשם שמירה על בטחון הציבור, תשס"ה-2005 שביטל את חוק סמכויות חיפוש בשעת חרום (הוראת שעה) תשכ"ט-1969; חוק הספנות (כלי שיט זר בשליטה של גורם ישראלי), תשס"ה-2005, שביטל את תקנה 7א לתוספת לחוק להארכת תוקף של תקנות שעת חרום (פיקוח על כלי שיט (נוסח משולב) תשל"ג-1973; תיקון לסעיף 32 בחוק חופשה שנתית, תשי"א-1951, הועבר בקריאה ראשונה. במספר חוקים, ובהם חוק החניכות, תשי"ג-1953, חוק עבודה נוער, תשי"ג-1953, חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), תשי"ד-1954, חוק כלי היריה תש"ט-1949, חוק רישום ציוד וגיוסו לצבא ההגנה לישראל תשמ"ז-1987, ועוד חוקים אחדים מצויים תיקונים בהליכי חקיקה מקדמיים (טיוטת חוק, תזכיר חוק

וכיוצא בזה). הצד השווה בצעדים הננקטים הוא ניתוק הקשר בין החוקים הללו להכרזה על מצב חרום, תוך תיקונים מתבקשים.

ד. בדיון בפנינו ביום 29.5.06 טען בא כוח העותרת כי סיום עבודת החקיקה אינו נראה באופן, והקצב איטי מדי. לשיטתו "הגיעה עת הכרעה. לא יכולה להיות מחלוקת שהמדינה לא נמצאת במצב חרום"; הדיווחים חוזרים על עצמם, אך בטחון המדינה לאמיתו אינו מוטל בכף, ולא יינזק מביטול ההכרזה על מצב חרום. חלקה עליו באת כוח המדינה. לשיטתה, המצב הבטחוני המחייב חקיקת חרום נמשך בהחלט, לרבות נושאים הקשורים בהינתקות ובגדר ההפרדה, אך יש התקדמות במאמץ לניתוק דברי חקיקה מן ההכרזה, אין פרט הנפגע בזכויותיו מהותית מן החקיקה, ואין מקום איפוא להמשך קיומה של העתירה.

ה. ביני לביני התקבלה בכנסת ביום ד' בסיון תשס"ו (31.5.06), ברוב קולות אל מול 5 מתנגדים ו-2 נמנעים, לאחר המלצה מאת הועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה לעניין הכרזת מצב שעת חרום, החלטה המאריכה את מצב חרום עד כ"ז בסיון תשס"ז (13.6.07). עיון בפרוטוקול הועדה המשותפת מיום ד' בסיון תשס"ו (29.5.06) (הוא יום הדיון בבית משפט זה) מלמד, כי נציג משרד המשפטים תיאר התקדמות ביותר מאשר עשרה חוקים, בתחום האזרחי, אף כי עדיין לא בתחום הבטחוני בגרעינו הקשה (אף כי חוק מניעת הסתננות וחוק רישום ציוד וגיוסו מתקרבים לכך), וציין כי תכנית עבודה שהוגשה לוועדה ב-27.10.05 מולאה. התקדמות צוינה גם בפי נציג משרד הביטחון. היועצת המשפטית לוועדה ציינה, ברוח דברים שאמר נציג משרד המשפטים, כי "יש שנים שהמשלה לא באה עם יכול רב... אך בהחלט השנה לעומת שנים קודמות אני חושבת שהדיווח לוועדה מראה שהמשלה כן מתקדמת בחוקים האזרחיים – נפריד את החקיקה הבטחונית". נציג משרד ראש המשלה הוסיף כי החוקים הקשורים למצב חרום כמו הפקודה למניעת טרור ועוד מהוים כלי חשוב למלחמה בטרור. הצעת המשלה להארכת התוקף נתקבלה בוועדה המשותפת ברוב של 2:3.

ו. לדעתנו אין מקום למחיקת העתירה או לדחייתה, אך גם אין מקום להכריע בה לעת הזאת. הנושא מורכב ורגיש. מחד גיסא, שלא כדעת העותרת, נמשך מצב חרום למרבה הצער, והמלחמה בטרור במלוא עוזה ואי אפשר להתעלם מכך; ומאידך גיסא נעשה בהכרזה על מצב חרום שימוש לדברי חקיקה שלגביהם אכן ניתן היה מזה זמן להגיע לחקיקה מאוזנת, כמו חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח-1957, חוק עבודת הנוער תשי"ג-1953 ועוד כיוצא בהם, ומשרד המשפטים כמו גם משרדי המשלה

אחרים מודעים לכך, והוא הדין לכנסת. המסקנה היא כי אנו דוחים המשך הדיון בעתירה. המשיבות יגישו הודעות משלימות בתוך שישה חודשים. בידי העותרת להגיב עליהן בתוך 15 יום. לאחר מכן יוחלט באשר להמשך הטיפול בעתירה.

ש ו פ ט

הנשיא א' ברק:

אני מסכים.

ה נ ש י א

השופטת ד' ביניש:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בהחלטתו של השופט א' רובינשטיין.

ניתנה היום, ז' באב תשס"ו (1.8.06).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א