



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

19 ביוני, 2025

מבצע "עם כלביא": מצב מיוחד בעורף

מהן המשמעות של ההכרזה על "מצב מיוחד בעורף", ואילו סמכויות מאפשרת הכרזה זו ביחס לאזרחי ישראל? האם המגבלות שהטילה הממשלה על יציאת אזרחים לחו"ל הן חוקיות? מהן הזכויות שיש לאזרחים בשטח שנעשתה לגביו הכרזה כאמור? מה בין "מצב מיוחד בעורף" לבין "מצב החירום" החל בישראל בשגרה מכוח הכרזת הכנסת? על כל אלה ועוד במסבירון זה.

מסבירון מאת פרופ' עמיחי כהן ועו"ד מירית לביא

ביום 13 ביוני 2025, עם פתיחת מבצע "עם כלביא" נגד איראן, שר הביטחון הכריז על "מצב מיוחד בעורף" בשטח מדינת ישראל כולה. יומיים לאחר מכן החליטה הממשלה להאריך הכרזה זו עד ליום 30 ביוני 2025, בכפוף לאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, אשר אמורה, לפי פרסומים בתקשורת, להתכנס לצורך זה בהקדם.

להלן הסבר קצר על ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, על משמעותיה לאזרחי ישראל ועל ההבדלים בינה ובין הכרזות אחרות שקשורות למצבי חירום ומלחמה.

מהי הכרזה על "מצב מיוחד בעורף"?

חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951, מציינ שני מצבי לחימה שבהם מוקנות לכוחות צה"ל סמכויות מיוחדות בעורף הלחימה:

- "שעת התקפה" – הזמן שבו מתנהלת בשטח מסוים מבחינה עובדתית התקפה על ישראל ועד תום 24 שעות מתחילת ההתקפה (או אם ניתן קודם לכן אות ארגעה).
- "מצב מיוחד בעורף" – מוכרז כאשר קיימת סבירות גבוהה שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית במדינה כולה או בשטח מסוים.

בעיקר רלוונטי לנסיבות הנוכחיות "מצב מיוחד בעורף". הסמכות להכריז על מצב זה מוקנית בחוק לממשלה, או לשר הביטחון, אם הממשלה לא מימשה את סמכותה.¹ הכרזה של הממשלה צריכה להיות מאושרת על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בתוך חמישה ימים. הכרזה של שר הביטחון פוקעת בתוך 48 שעות, אלא אם כן הוארכה לחמישה ימים על ידי הממשלה, ואחר כך צריכה להיות מוארכת לתקופה ארוכה יותר על ידי ועדת החוץ והביטחון.

למעשה, מצב מיוחד בעורף כבר היה בתוקף בישראל עוד טרם מבצע "עם כלביא", בעקבות מתקפת שבעה באוקטובר 2023 (ראו [כאן](#)). כבר בשעה 8:00 בבוקר אותו יום נורא הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף ביחס לשטח עוטף עזה. בשעה 21:00 בהמשך אותו היום הרחיב שר הביטחון את הכרזתו לשטח המדינה כולה. ב-8 באוקטובר 2023 החליטה הממשלה, בהחלטה מספר 941, להאריך את תוקף הכרזת שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף. החלטה זו של הממשלה הובאה ב-9 באוקטובר לאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, אשר אישרה את ההכרזה ביום 12 באוקטובר והגבילה את תוקפה לשבוע ימים. מאז החליטה הממשלה לאורך מלחמת "חרבות ברזל" להאריך מספר פעמים את הכרזת שר הביטחון ביחס לשטח המדינה כולה או חלקה, באישור ועדת החוץ

¹ סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951 (להלן: חוק ההתגוננות האזרחית).

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

שגריר לשעבר שלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אכלה, קנדה

אן אפילבאום, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ביידי, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טפנט, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר ברמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיחי כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמיניצ

פרופ' גרעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמן

ברנד מרכוס (1929-2024)

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

והביטחון.² בהמשך, הממשלה החליטה להאריך את ההכרזה על מצב מיוחד בעורף עד ליום 10 ביולי 2025 במתכונת מצומצמת – בדרום המדינה באזורים הסמוכים לרצועת עזה. ועדת החוץ והביטחון אישרה את הארכת ההכרזה עד ליום 26 ביוני 2025.³

כאמור, עם פתיחת מבצע "עם כלביא" הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף בכל שטח המדינה, ובהמשך ביקשה הממשלה להאריך את ההכרזה עד ליום 30 ביוני. כאמור, כל הארכה כזו טעונה אישור של ועדת החוץ והביטחון.

מה הן המשמעויות של הכרזה על "מצב מיוחד בעורף"?

ההכרזה על מצב מיוחד בעורף מאפשרת לכוחות צה"ל להפעיל סמכויות שונות בשטח שנקבע בהכרזה, לדוגמה:

- קצינים בכירים מסוימים בצה"ל רשאים לתת, ככל שהדבר דרוש, לכל אדם, לחלק מהציבור או לציבור כולו, כל הוראה הנדרשת לשמירתם או להצלתם של חיי אדם או של רכוש. הם רשאים, בין היתר, לחייב אזרחים לשהות במקלטים, לאסור או להגביל את הלימודים במוסדות חינוך ולתת הוראות לגבי ציוד אישי לצורכי התגוננות אזרחית;⁴
- קצינים בכירים בצה"ל רשאים גם להורות למחזיק במקלט לפנות את הציוד שנמצא בו באופן מיידי. בהקשר זה, החוק מחייב את דיירי הבית לפנות את כל הציוד שלהם מתוך המקלט ולהחזיקו במצב שמאפשר את השימוש בו בכל עת כמחסה מפני התקפה. כמו כן, המחזיק במקום שהוא מקלט חייב בשעת התקפה לאפשר לכל אדם הנמצא בסמוך למקום להיכנס למקלט ולשהות בו כל שעת ההתקפה;⁵
- קצין בפיקוד העורף רשאי להורות לכל אדם כל הוראה סבירה וכן למנוע כניסה או יציאה משטח מסוים לשם הצלת הנפש או הרכוש;⁶
- חייל פיקוד העורף רשאי להיכנס לכל מקום לצורך מילוי תפקידו.⁷

כמו כן, החברים ב"ארגון עזר" (לרבות מד"א והרשות הארצית לכבאות והצלה), וכן מתנדבים בארגונים אלו המבקשים להתייצב למילוי תפקידם, נדרשים לסייע לכוחות הצבא בתחום ההתגוננות האזרחית.

² ראו, למשל, החלטה מספר 2654 של הממשלה מיום 5.1.25, שכותרתה "הארכת ההכרזה על מצב מיוחד בעורף".

³ ראו החלטה מספר 3123 של הממשלה מיום 8.6.2025, שכותרתה "הארכת ההכרזה על מצב מיוחד בעורף".

⁴ סעיף 9ד לחוק ההתגוננות האזרחית מעניק את הסמכויות לקצינים הבאים: הרמטכ"ל, סגנו, ראש אגף המטה הכללי בצבא הגנה לישראל, ראש הג"א, או קצין בצבא הגנה לישראל שדרגתו אלוף המשמש בתפקיד אלוף פיקוד, לגבי המרחב שעליו הוא ממונה.

⁵ סעיפים 9ד, 14א(א) ו-15(ו) לחוק ההתגוננות האזרחית.

⁶ סעיף 9(ה) לחוק ההתגוננות האזרחית.

⁷ סעיף 9 לחוק ההתגוננות האזרחית.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

נוסף על כך, הכרזה על מצב מיוחד בעורף מקימה סמכויות לשרי הממשלה לפי דברי חקיקה שונים, למשל:

- שר העבודה רשאי להוציא צווים הקוראים לשירות עבודה במפעלים חיוניים או במפעלים לשירותים קיומיים;⁸
- שר העבודה רשאי להתיר העסקת עובדים בשעות נוספות;⁹
- שר התקשורת רשאי להורות לגופי תקשורת להפסיק את פעילותם, לבצע פעולות מסוימות או להעמיד את המערכות שלהם לרשות כוחות הביטחון;¹⁰
- שר התחבורה רשאי לקבוע בצו שינויים בהטבות לטסים, בין היתר בגלל הפגיעה ביכולת של מפעילי טיסות לתכנן את לוח הטיסות ובשל היצע נמוך של טיסות נוסעים מישראל ואלה;¹¹
- שר הפנים רשאי להתיר לרשות מקומית לפעול מחוץ לתחומה ולסייע לרשות מקומית אחרת.¹²

המגבלות על היציאה מישראל

בימים הראשונים של מבצע "עם כלביא" פורסם בתקשורת כי ממשלת ישראל הורתה לחברות התעופה הישראליות שלא לאפשר לישראלים לצאת מישראל באמצעות מטוסים שמיועדים לטיסות חילוץ של ישראלים השוהים בחו"ל.¹³ הסיבה לכך, נכתב, היא הרצון של רשויות הביטחון למנוע התקהלויות בנתב"ג ולצמצם את הסיכון לפגיעה המונית בנוסעים שימתינו לטיסה לחו"ל. עם זאת, לא צוין הבסיס החוקי להגבלה שהטילה הממשלה על זכותו של אדם לצאת מישראל – זכות המוגנת בסעיף 6(א) לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. בבסיס זכות זו, שהיא זכות יסוד מרכזית בכל דמוקרטיה, ניצבת הזכות לחופש התנועה, אשר הוכרה בפסיקה כזכות-על, בעלת מעמד מיוחד בין זכויות היסוד של הפרט. שלילת הזכות לצאת מישראל אף עלולה להוביל לפגיעה בזכויות יסוד נוספות, למשל חופש העיסוק וקיום חיי משפחה.¹⁴ פגיעה בזכות אפשרית רק לפי הסמכה מפורשת בחוק שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

ספק אם ההסמכה הכללית של בכירי הצבא למתן הוראות לאוכלוסייה האזרחית מכוח סעיף 19 לחוק ההתגוננות האזרחית יכולה להיחשב לסמכות מפורשת להגביל את היציאה מישראל. לפי חוק רשות שדות התעופה, אומנם לשר התחבורה קיימת סמכות לאשר את הפסקת פעילותו של שדה תעופה בתנאים ובמועדים שתקבע רשות שדות התעופה,¹⁵ אך בענייננו מדובר במניעת יציאת אדם מישראל ולא בהפסקת הפעילות של השדה ככלל. וכן, לפי חוק הטיס (בטחון בתעופה האזרחית), שר התחבורה רשאי להורות למפעיל כלי טיס לנקוט אמצעים לביטחון של הולכת בני אדם, לרבות

⁸ חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז-1967.

⁹ חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951.

¹⁰ חוק התקשורת (בזק ושידורים) [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

¹¹ סעיף 9א לחוק שירותי תעופה (פיצוי וסיוע בשל ביטול טיסה או שינוי בתנאיה), תשע"ב-2012.

¹² פקודת העיריות [נוסח חדש].

¹³ יורם גביזון והדר קנה "הממשלה הורתה לחברות התעופה שלא להוציא ישראלים לחו"ל גם כשיתחילו טיסות חילוץ" **The Marker** (15.6.2025).

¹⁴ בג"ץ 1107/21 **אורן שמש ו-11 אח' נ' ראש הממשלה מר בנימין נתניהו** (17.3.2021).

¹⁵ סעיף 6 לחוק רשות שדות התעופה, תשל"ז-1977.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אמצעים הנוגעים להימצאות בני אדם בסביבת כלי הטיס; אך גם במקרה זה אין מדובר בהסמכה מפורשת למניעת יציאתו של אדם מחוץ לישראל.

חשוב לציין כי כאשר הוגבלה יציאתם של אזרחים מישראל בתקופת הקורונה, הדבר נעשה בהסמכה מפורשת לפי חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, ומכוח תקנות שהותקנו בהתאם לחוק זה.¹⁶ לדעתנו, אם הממשלה מבקשת להגביל את תנועתם של אזרחים ישראלים אל מחוץ לישראל, עליה, לכל הפחות, להתקין תקנת שעת חירום מתאימה, ואם המגבלה חלה לאורך זמן, הסמכות חייבת להיות מעוגנת בחוק ולתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש – כלומר על בסיס קריטריונים ברורים ומידתיים ובאופן שאינו גורף.¹⁷

אילו זכויות מוענקות לאזרחים מכוח ההכרזה על "מצב מיוחד בעורף"?

מעבר לסמכויות שמופעלות במסגרת מצב מיוחד בעורף, ההכרזה על מצב זה מקימה זכויות אחדות לאזרחים השוהים בשטח שלגביו הוכרז המצב. כך, למשל, מעסיק אינו רשאי לפטר עובד בשל היעדרותו מעבודה במקרה שבו פיקוד העורף אוסר על הגעה למקום עבודתו.¹⁸ כמו כן, המפקח על הבנקים רשאי, בעת מצב מיוחד בעורף, לקבוע כי בנק לא יגביל חשבון או בעל חשבון בשל שיקים שסורבו.¹⁹ בנוסף, חל איסור על ספקי חשמל לנתק חייבים מאספקת החשמל בעת מצב מיוחד בעורף.²⁰

אשר לבעלי עסקים שנפגעו או מי שרכושו נפגע, הכרזה על מצב מיוחד בעורף, כשלעצמה, אינה מקנה פיצוי אוטומטי. מדובר בהסדרה נפרדת הקבועה בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961. לפי חוק זה, ניתן לקבל פיצויים בגין נזק מלחמה – נזק פיזי ישיר שנגרם עקב פעולת מלחמה,²¹ ובגין נזק עקיף – פיצויים על הפסד או מניעת רווח כתוצאה מנזק מלחמה ביישובי ספר שעליהם מכריז שר האוצר. עם זאת, ישנן טענות שרשימת יישובי הספר המוכרזים מיושנת ואינה מתאימה למציאות הנוכחית.²² נוסף לחוק זה, לאורך השנים נקבעו כהוראת שעה, במסגרת תקנות זמניות של שר האוצר, מנגנוני פיצויים נקודתיים ומוגבלים בזמן, אשר נועדו לפצות על נזק שנגרם כתוצאה ממלחמות וממבצעים שהתרחשו בשנים האחרונות.²³

מה בין ההכרזה על מצב מיוחד בעורף ובין החלטת הממשלה לפתוח במבצע "עם כלביא"?

על פי סעיף 40(א) לחוק-יסוד: הממשלה, הסמכות להחליט על פתיחה במלחמה או על נקיטת "פעולה צבאית משמעותית העלולה להביא, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה" נתונה בידיה

¹⁶ יוער כי בג"ץ קבע שהתקנות אשר קבעו את התנאים להגבלת היציאה מהארץ בתקופת הקורונה, תקנות שנקבעו מכוח חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, אינן חוקתיות משום שהן לא צלחו את מבחני המידתיות. ראו בג"ץ 1107/21 **אורן שמש ו-11 אח' נ' ראש הממשלה מר בנימין נתניהו** (17.3.2021).

¹⁷ ראו יובל שני, מרדכי קרמיניצר, עמיר פוקס, גיא לוריא ונדיב מרדכי "מידתיות הגבלות על אזרחים להיכנס ולצאת מישראל" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (23.2.2021).

¹⁸ חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, תשס"ו-2006.

¹⁹ חוק שיקים ללא כיסוי, תשמ"א-1981.

²⁰ כללי משק החשמל (אמות מידה לרמה, לטיב ולאיוכות השירות שנותן ספק שירות חיוני), תשע"ח-2018.

²¹ כבר ביום 8 באוקטובר פתחה רשות המסים גישה למערכת תביעה מקוונת על נזק ישיר במקרה של פגיעה ברכוש במסגרת מלחמת חרבות ברזל (ראו [כאן](#)).

²² הצוות המשפטי של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, "סקירה משפטית: הכרזה על מצב מיוחד בעורף", 12 במאי 2021.

²³ שם. ראו גם ["מסלולי פיצויים בגין נזק עקיף \(נזק כלכלי\) שנגרם בעקבות מלחמת חרבות ברזל" אתר רשות המיסים בישראל](#).

של הממשלה.²⁴ לפי סעיף 40(א1) לחוק היסוד, ניתן לאצול את הסמכות להחליט על יציאה למלחמה לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט המדיני-ביטחוני"), באופן קבוע או במקרה פרטני. הממשלה הסמיכה בעבר באופן קבוע את הקבינט לקבל החלטות מכוח סעיף 40(א). היישום של הסמכה זו במקרים פרטניים כפוף לכך שראש הממשלה קבע כי הדבר נדרש מטעמי ביטחון, יחסי חוץ או סודיות. יודגש כי ההחלטה על יציאה למלחמה אינה מקנה, כשלעצמה, סמכויות מיוחדות לגופים כמו פיקוד העורף והמשטרה בתחומים אחרים.

חוק-יסוד: הממשלה אינו מגדיר את המונח "מלחמה", ואין כל הגדרה למלחמה בחוק אחר בישראל. במשפט הבין-לאומי "מלחמה" מוגדרת כעימות מזוין בין שתי מדינות או יותר.²⁵ אין ספק שמבצע "עם כלביא" עונה להגדרות של מלחמה בין שתי מדינות לפי המשפט הבין-לאומי, אלא שלדעתנו, מבצע זה אינו מהווה "פתיחה במלחמה" אלא שלב חדש ועצים יותר כחלק מן העימות המזוין המתמשך בין איראן לבין ישראל. אכן, בכירים ישראלים התייחסו עם פתיחת המבצע למתקפות הישירות של איראן על ישראל בשנת 2024, ולפעילות של שלוחותיה, בדגש על ארגוני חיזבאללה, חמאס והחות'ים, נגד ישראל בשבעה באוקטובר 2023 ובתקופה שלאחר מכן. איראן גם המשיכה בתקופה זו לאיים על שימוש בכוח נגד ישראל, וישראל הבהירה באופן קבוע לאורך התקופה כי היא נלחמת בשבע חזיתות, ובכך כללה גם את איראן. משכך, ההפרדה בין העימותים המזוינים שוודאי מתנהלים מאז אוקטובר 2023 לבין הפתיחה במבצע "עם כלביא" נראית לנו מלאכותית, וסביר להניח שאין מדובר כאן ב"פתיחה במלחמה" חדשה.²⁶

עם זאת, לדעתנו ראוי לפרש את החקיקה הקיימת באופן שהסלמה בסכסוך, כפי שהתבצעה בפתיחת מבצע "עם כלביא", מחייבת דיון והחלטה בממשלה (או לכל הפחות בקבינט), אף אם היא חלק ממלחמה קיימת.

(1) על פי חוק-יסוד: הצבא, צה"ל נתון למרות הממשלה. החלטות הקבינט על פתיחה במבצעים בסדר גודל של מבצע "עם כלביא" מממשות מרות זו, אשר נועדה למלא תכלית כפולה – להבהיר כי הצבא פועל בהתאם להחלטות הממשלה וכן להבטיח כי הצבא אינו נתון למרותו של גורם אחד בלבד בממשלה.²⁷ אם החלטת קבינט אינה נדרשת במבצע כה חשוב, שהשלכותיו עשויות להיות כה מרחיקות לכת, אין למעשה משמעות ל"מרות הממשלה".

(2) מרוח חוק-יסוד: הממשלה עולה שסוג כזה של הסלמה דורש החלטת ממשלה. כך, דברי ההסבר שליוו את התיקון לסעיף 40(א) בשנת 2018, שקבע את הדרישה לאישור הממשלה גם ביחס לפעולה צבאית העלולה להוביל למלחמה, התייחסו ל"השלכות כגון פגיעה משמעותית בביטחון הציבור, לרבות בעורף המדינה, גיוס מילואים נרחב, פגיעה ביחסי החוץ של המדינה, במשק המדינה או בהיבטים נוספים" כמאפיינים של "מלחמה". לפיכך נראה כי ראוי שתתקבל החלטת קבינט לגבי מבצעים צבאיים משמעותיים מאוד גם אם הם במסגרת מלחמה קיימת.

²⁴ ראו ערן שמיר-בורר "היצירה למבצע צבאי בעזה ללא אישור הקבינט היא משחק מסוכן באש" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (15.5.2024).

²⁵ בג"ץ 6204/06 **ביילין נ' ראש ממשלת ישראל** (1.8.2006).

²⁶ Amichai Cohen & Yuval Shany "A New War or a New Stage in an Ongoing War – Observations on June 13 Israeli Attack against Iran" JUST SECURITY (15.6.2025).

²⁷ ראו ערן שמיר-בורר ומירית לביא "50 שנה אחרי מלחמת יום הכיפורים, הגיע הזמן להוציא את הביטחון מ'המטבחון'" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (24.9.2023); עמיחי כהן ומירית לביא "ההחלטה על השבת החטופים לא יכולה להיוותר בידי אדם אחד" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (28.8.2024).

אכן, פורסם כי היציאה למבצע "עם כלביא" אושרה על ידי שרי הקבינט המדיני-ביטחוני.²⁸

ראוי לציין כי על פי הפרשנות שהצענו לחוק-יסוד: הממשלה, על פי סעיף 40(ג) חלה החובה להודיע בהקדם האפשרי על הפתיחה במבצע לממשלה כולה, ולוועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ועל ראש הממשלה למסור הודעה בכנסת בהקדם האפשרי.

מה ההבדל בין "מצב מיוחד בעורף" לבין "אירוע חירום אזרחי"?

על פי פקודת המשטרה, "אירוע חירום אזרחי" הוא אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש, המתייחס לציבור או לשטח גדול, לרבות מחמת פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע כימי או ביולוגי, תאונה או פעילות חבלנית עוינת. ההכרזה על אירוע חירום תיעשה בדרך כלל על ידי השר לביטחון לאומי. תוקף ההכרזה הוא למשך יומיים, והשר רשאי להאריך את תקופת החירום האזרחי מיומיים עד לארבעה ימים. הארכת תקופת החירום האזרחי לשבוע ימים דורשת החלטת ממשלה בנושא, והארכת האירוע לתקופות נוספות דורשת החלטת ממשלה ואישור של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. בשטח שלגביו הוכרז מצב מיוחד בעורף, הסמכות להכרזה על אירוע חירום אזרחי נתונה לשר הביטחון.

בעת אירוע חירום אזרחי משטרת ישראל היא האחראית לפיקוד ולשליטה בטיפול באירוע. סמכויות המשטרה באירועי חירום מתחלקות לשתי קטגוריות עיקריות. הראשונה – סמכות לתת הוראות לגופי ההצלה, לרבות בנוגע לפעילותם ולהפעלת הציוד שברשותם. השנייה – סמכויות כלפי הציבור, שיש בהן כדי לפגוע בחירותו של אדם, בחופש תנועתו ובזכותו לקניין, וזאת לתכלית של הצלת חיי אדם או רכוש. כך למשל, אם ניתנה הכרזה על אירוע חירום, שוטר רשאי להיכנס לכל מקום אם הדבר נדרש לצורך מילוי תפקידו, לרבות תוך שימוש בכוח סביר, ובלבד שזיהה עצמו לפני מי שנמצא במקום, הודיע לו את המטרה שלשמה נדרשת הכניסה והזהירו כי יש בכוונתו להשתמש בכוח לצורך הכניסה.

כזכור, ב-7 באוקטובר 2023 הכריז השר לביטחון לאומי על אירוע חירום אזרחי, אשר נועד לחול בשטח המדינה כולה ולמשך יומיים. בהכרזתו על אירוע חירום אזרחי הבהיר השר לביטחון לאומי כי אירוע החירום האזרחי לא יחול ברדיוס של 0-80 ק"מ מרצועת עזה, אשר לגביו כבר הוכרז אז מצב מיוחד בעורף. אכן, השר לביטחון לאומי לא רשאי להכריז על אירוע חירום אזרחי בשטח שלגביו הוכרז מצב מיוחד בעורף, וסמכות ההכרזה על אירוע חירום אזרחי בשטח כזה נתונה לשר הביטחון. עם זאת, כמה שעות לאחר הכרזת השר לביטחון לאומי, שר הביטחון הכריז על כך שהמצב המיוחד בעורף יחול על כל שטח המדינה, ועל כן נראה כי ההכרזה של השר לביטחון לאומי על אירוע החירום האזרחי לא הייתה תקפה מנקודה זו. באשר למבצע "עם כלביא", לאור העובדה שהוכרז מצב חירום בעורף בכל שטח המדינה, סמכות ההכרזה על אירוע חירום אזרחי נתונה לשר הביטחון, אם הוא רואה לנכון להפעיל סמכות זו.

מה ההבדל בין מצב מיוחד בעורף למצב החירום התמידי השורר במדינה?

מצב מיוחד בעורף חל כאשר מתקיים מצב חירום מיוחד שבמסגרתו נדרש צה"ל לסמכויות שאינן נתונות לו בשגרה.

להבדיל מכך, מאז הקמת המדינה ישראל נמצאת ברציפות במצב חירום, מכוח סעיף 38(א) לחוק-יסוד: הממשלה, שהכנסת חוזרת ומכריזה עליו מדי שנה. בהתקיים מצב חירום תמידי זה, נותרים

²⁸ איתמר אייכנר "השרים נלקחו מתחת לאדמה ללא מאבטחים ובלי ניידים | מאחורי הקלעים של הקבינט" Ynet (13.6.2025).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

בתוקף כמה חוקים והסדרים המותנים בקיומו של מצב חירום, וכן מתאפשר לממשלה להתקין תקנות שעת חירום, שהן למעשה חקיקה שנעשית על ידי הרשות המבצעת כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים. תקנות שעת החירום יחולו לרוב למשך שלושה חודשים (עם אפשרות להארכתן), והן מאפשרות לממשלה לגבור על חקיקה של הכנסת וכן להטיל מיסים.

לאורך השנים, תקנות שעת חירום הותקנו על ידי הממשלה במקרים שונים, לרוב לטובת יישום מדיניות כלכלית, למשל כדי לספק פתרון דיור מהיר לגלי העלייה ממדינות חבר העמים בראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת. על פי פסיקת בית המשפט העליון, הממשלה לא תעשה שימוש בתקנות שעת חירום במקרים שבהם הכנסת יכולה להפעיל את סמכותה לחוקק חוק באופן סדור ומהיר, ובהתאם לכך חלה ירידה בשימוש בתקנות אלו. עם זאת, עם התפרצות נגיף הקורונה, הממשלה השתמשה בסמכותה זו על בסיס כמעט יומי, בין היתר לצורך הטלת מגבלות על השהייה במרחב הציבורי, סיוע כלכלי לאזרחים ועוד.²⁹

²⁹ גיא לוריא, עמיר פוקס, דפני בנבניסטי תקנות שעת חירום: הצעה לרפורמה חוקתית, הצעה לסדר 53 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023).