

כנס שולחנות עגולים - 17.2.2014 - סיכום דיון בנושא משבר חברתי-כלכלי

תרחיש המשבר החברתי-כלכלי הוצג כמשבר המתפתח בהדרגה¹. בשונה ממצב חרום על רקע בטחוני או אסון טבע, המתרחשים בפרק זמן קצר והאיום בהם על חיי אדם ורכוש ברור ומיידי, משבר כלכלי-חברתי קשה יותר לזיהוי כ"מצב חירום".

השלב הראשון של התרחיש הוא קריסה של שני בנקים מקומיים קטנים, בשל משבר פיננסי עולמי. סוגיות שעלו בדיון:

מה סמכות הממשלה להתערב בנושא כשל בנק?

האם הממשלה יכולה / ראוי לה להשתמש בתקנות שעת חירום?

אין תקנות שעת חירום לסגירת בנק יחיד, אך במידה והממשלה בוחרת להתערב כדי לפתור את המשבר, ייתכן וניתן לפעול מערכתית, כפי שבוצע בעת ויסות מניות הבנקים.

- הכלי המשפטי להתמודד עם סיטואציה זו מוסדר בפקודת הבנקאות המעניקה סמכויות שונות למפקח על הבנקים ולנגיד בנק ישראל לשם עצירת ההתדרדרות, כגון: מתן הוראות לתאגיד הבנקאי, מינוי מפקח מיוחד לתאגיד הבנקאי אשר יפקח על הנהלתו, מינוי מנהל מורשה אשר ינהל את התאגיד הבנקאי וכו'.

• עם זאת:

- ההסדר הקבוע בפקודת הבנקאות לגבי הצלה וטיפול בבנק הנמצא בקשיים הוא הסדר ישן, ומוגבל יחסית לאפשרויות הקיימות כיום בעולם להתמודדות עם בעיות של בנקים בקשיים. אומנם, בימים אלה פועל בנק ישראל לתיקון ההסדר, אך מטבע הדברים מדובר בתהליך אשר ייקח עוד זמן מה לסיימו.
- עולות שאלות שונות אגב מתן ערבויות.
- קיים חשש שתוך זמן קצר הבעיה תחרוג מקנה המידה של בנק קטן.

בשלב שני של התרחיש המצב מחמיר. אנשים יוצאים לרחובות. קריאה למרד מיסים נענית באופן רחב היקף. מתפתחות מחאות רחוב והפגנות. כוחות הביטחון עוצרים 300 אנשים שקראו לחרם מיסים ומונעים מהם להיפגש עם עו"ד. שר הביטחון שוקל להוציא צווי מעצר מנהליים. כוחות הביטחון מקבלים התראות על טרור סייבר על אתרי הממשלה.

מה סמכות המשטרה ומה מגבלותיה בטיפול במצב?

מצב חירום כלכלי-חברתי אינו מוכר כמצב חירום בחקיקה הקיימת. במצבי אסון יש להתייחס לשני צירים: ציר הפי"ש (פיקוד ושליטה), שבמקרה זה יהיה בידי המשטרה, והציר האזרחי המצוי בדיון אצל ראש הממשלה.

- סוגיית הפיקוד והשליטה מאורגנת ומסודרת. בישראל ישנם שני גופים שאחראיים על פי"ש: צה"ל ומשטרת ישראל, ויש קו ברור מי אחראי על מה. גם אם יש פערים, הנושא מוגדר ומסודר, אך רק בהיבטי בטיחות – בכל הנוגע להצלת חיים.
- למשטרה יש סמכויות מקיפות ומספקות לטיפול בהפרות סדר, ובידיה כל הכלים (מכח סעיף 4א לפקודת המשטרה) לטפל בהן מול הגופים השונים. המשטרה ערוכה לכך מבחינת הגדרת תפקידה בשגרה.
- בתיקון פקודת המשטרה מ-2006 הוסדרו הוראות להפעלה משולבת² בארוע אסון המוני [סעיפים 90א, 90ד לפקודת המשטרה] וקיימת תורת הפעלה. גופי ההצלה מחויבים לכך עפ"י חוק [פקודת

¹ התרחיש מצורף בנספח 1

² "הוראות להפעלה משולבת" – הוראות המסדירות את אופן הטיפול באירוע אסון המוני ובהיערכות לו, כפי שקבעו המשטרה וצבא הגנה לישראל, כל אחד בתחום אחריותו, בהתייעצות עם גופי ההצלה, הכוללות בין השאר הוראות לעניין מענה מערכתי לאירוע אסון המוני, פיקוד ושליטה בעת אירוע כאמור, וכן תיאומים בין הארגונים והגופים הפועלים במהלכו

המשטרה]. כל גוף מתרגם את ההוראות המקצועיות לבניין הכוח שלו. כל גופי החירום וההצלה מתאמנים ומתרגלים אירוע אסון המוני.
עם זאת:

- ארוע כגון זה שבתרחיש משפיע על הפן החברתי, כאשר למשטרה חסר ההיבט של המאמץ האזרחי, היבטים המחייבים נגישות לרשויות המקומיות ולמשרדי הממשלה. יש לבחון את סמכויות הגופים האזרחיים האחרים אל מול סמכויות המשטרה. דרכי קבלת החלטות הוא היבט חלש: מי צריך לקבל את ההחלטות ובאיזו שרשרת פיקוד? (לדוגמה, הענקת סמכויות לשר שאין לו היכרות מעמיקה איתן).
- המשטרה קטנה מאוד, ובתרחישי חירום גם שולחת כוחות לטובת משימות הצבא.

סמכויות בנושא מרד מיסים

- אי תשלום מיסים הוא עניין לאכיפת החוק. אך כאן מדובר בסדר גודל רחב מאוד, המעורר שאלות בנוגע ליכולת האכיפה. היכולת לאתר את מארגי המרד קשה יותר מאשר לעצור את מי שלא משלם מיסים. נראה שתרחיש כזה איננו מוכר ואין הערכות לקראתו. הפתרונות יכולים להמצא בשיתוף פעולה בין המשטרה לרשויות המיסים.
- אמצעים כלכליים, כגון דחייה של פירעון החובות והמיסים במס' חודשים אשר תקעקע את המרד.
 - ביצוע מעצרים המוניים ומתוקשרים של מי שלא משלם מיסים – להרתעה. קיים נוהל בשגרה למקרים קטנים, אין נוהל להיקפים גדולים.

תרחיש חרום על רקע שביתות גדולות

- יש מקום לחשוב על תרחיש של משבר כלכלי רציני סביב הפרטת הנמלים ורפורמות גדולות שיובילו לשביתות, שנתפסות כלגיטימיות ע"י הציבור. שביתה ארוכות בנמלים לדוגמה, עלולה לשתק את המדינה, וחסרים כלים להתמודדות עם שביתה מעין זו. בית הדין לעבודה אמנם מנסה לתווך, אולם שני הצדדים לא מרוצים.
- יש הטוענים לצורך בחקיקת כלים משפטיים חדשים בנושאי שביתות. תקנות שעת חירום יכולות להיות מיותרות אם תהיה חקיקה מונעת, אשר יכולה להפחית את הצורך בהתערבות כוחנית.
- מעניין לציין שקיים בחוק סעיף לנושא זה, שאינו מיושם: סעיף 160 לחוק העונשין העוסק בהפרעות ביחסי עבודה וקובע: "ראתה הממשלה שיש ביחסי העבודה הפרעות חמורות המסכנות את הכלכלה בארץ או את המסחר עם מדינות חוץ או פוגעות בהם, רשאית היא להכריז על מצב חירום לענין סעיף זה, וכל עוד לא בוטלה האכרזה יהא דינם של המשתתף בהשבתה או בשביתה בעבודה הנוגעת להובלת משא או להסעת נוסעים דרך עסק או מסחר בישראל או בינה לבין מדינות חוץ או למתן שירות ציבורי בישראל, ושל המסית, מסייע או מעודד להשבתה או לשביתה כאמור או להמשכתן - מאסר שנה אחת".
- מהדיון עולה כי בעוד שלהיבטים של סדר ציבורי (מהומות וכו') יש למשטרה כלים להתמודדות, הרי שלהיבטים הכלכליים כגון מרד מיסים או שביתות ענק, חסרים כלים.
- ייתכן שכאשר מדובר בהפרה המונית של חוק, הפתרון איננו בזירה המשפטית. לדוגמה, הפתרון של הממשלה למחאה החברתית היה שולחנות עגולים להרגעת הרוחות.
- יש צורך בכלים מתחומי הפסיכולוגיה, הסוציולוגיה, הכלכלה, ההסברה, מדעי ההתנהגות וכלים שאינם כלי אכיפת חוק. בחדר מצב לניהול המשבר צריך שיהיו גורמים מתחומים אלה.

סוגיית הפיצויים

האם ניתן / ראוי ליצור כללים ברורים מראש בסוגיית הפיצויים לנפגעים באסונות?

- קיים מנגנון פיצוי לנפגעים מפעולות איבה, מלחמה או בצורת (מכח חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961)
- בפועל הכללים נקבעים בהסכמים, בדיעבד - לאחר האסון ולאחר מו"מ.
- יש הסכמה, שהכלי המשפטי מוגבל.

- קיים קושי לקבוע מראש כללי משחק, כיוון שהן ההסתדרות (פיצויים לעובדים) והן האוצר אינם מוכנים לכך.
- האוצר לא יכול להתמודד עם היקף כה גדול של פיצוי. כאשר למדינה אין יכולת כלכלית לפצות, יש קושי לקבוע כללים משפטיים לפיצוי.
- כל כלל שייקבע מראש, ישפיע על התנהגות האזרחים במניעת או צמצום הנזק – ועל היקף הנזק. מצד שני, האנשים רוצים לדעת איך לנהוג: מה אשלם? מה אפסיד? וגם הרשות רוצה להכווין להתנהגות ראויה.

הקשר בין הכרזה על מצב חירום להתחייבות המדינה לפצות את הנפגעים

- כיום יש קשר בין הכרזה על מצב חירום המאפשר התמודדות עם המשבר (מצב מיוחד בעורף או אסון טבע), לבין חובת המדינה לפצות את הנפגעים. היו מקרים בהם לא הוכרז "מצב מיוחד בעורף" מהחשש שהמדינה תצטרך לשלם פיצויים; בארועי לחימה דוחים את ההכרזה ככל הניתן. מדובר בקשר בעייתי, שכן הנושא הכספי הופך לשיקול בהכרזה. האם זהו שיקול ראוי? או שמא יש לנתק את סוגית השיפוי והשלכות השיפוי משאלת ניהול המשבר?

הממשק בין המימשל המקומי למימשל הלאומי

- חלק מהקושי הקיים היום בהכרזת "מצב מיוחד בעורף" הוא שלא ברור מה קורה כאשר ניתנות החלטות סותרות. לדוגמה, כשרשות מקומית מכריזה בניגוד לקביעת פיקוד העורף.
- במדינות אחרות בעולם, כגון גרמניה או יפן, מוכרז מצב חירום בהיבט גיאוגרפי מסוים, המעניק סמכויות מסוימות באזור המוגדר; במדינות פדראליות יש סקאלות שונות של מצב חירום ולא נרתעים מהכרזה על מצב חירום גם עשרות פעמים בשנה. ההכרזה נותנת סמכויות ומעגנת את אופן קבלת ההחלטות, אשר מתקבלות באופן שונה מהשגרה.

בשלב השלישי של התרחיש נוספת מתקפת סייבר, שיוזמת חבורת האקרים כנגד אתרי המשרדים הממשלתיים והבנקים. בהמשך מתארגנות מהומות המוניות באמצעות הרשתות החברתיות; ראש הממשלה רוצה להפיל את האינטרנט ורשתות הסלולר ל-24 שעות; לקראת הפגנה מתוכננת ביפו רוצה מפכ"ל המשטרה לבצע מעצרים מנהליים, ושר הביטחון מבקש להכריז על "מצב מיוחד בעורף" ביפו.

בכל הנוגע למהומות, התרחיש יוצא מהתחום הכלכלי ואנו חוזרים לסמכויות המשטרה בשגרה. למעשה, מתחילת האירוע המתגלגל לא הוכרז מצב חירום וכולם מסתמכים על התשתית המשפטית הקיימת בשגרה. יש לציין ש"מצב מיוחד בעורף" הוא מצב מלחמתי ולכן אינו מתאים למהומות אזרחיות.

התיחסות לנושא הסייבר והסמכויות להפיל את הרשת

- מערכות רגישות אינן מחוברות לרשת ולכן לא ייפגעו ממתקפה.
- ככל שמדובר באתרים חיצוניים של הבנקים האינטרס כאן הוא משותף גם לבנק, הרואה את טובת לקוחותיו. כמו כן, כיום נעשית עבודה בפיקוח על הבנקים להסדרת ניהול הסיכונים הקיברנטיים של התאגידים הבנקאיים במסגרת הוראות ניהול בנקאי תקין. עם זאת, עולות כמה שאלות:
- למרות שהנזקים מתרחיש סייבר אזרחי הם אותם נזקים שיכולים להיגרם ע"י טרור, החוק מתייחס לתרחישים אלה באופן שונה. יש מוסדות שמבוקרים ע"י מערכת הביטחון ושם יש הסדרה והגנה בנושא סייבר. אך ישנם גופים שאינם נכללים בין הגופים המבוקרים על ידי מערכת הביטחון, למרות שפגיעה בהם עשויה לגרום לנזקים כלכליים משמעותיים.
- בראיה רחבה- הפלת האינטרנט והסלולר יכולה לגרום לקריסת מערכות של המשטרה ושל צה"ל, חברת חשמל ועוד, ללא הבטחה של חברות התקשורת שניתן להרים מחדש את התקשורת.

- לממשלה יש סמכות להפיל את רשת האינטרנט והרשת הסלולרית באופן יזום - בחוק התקשורת (בזק ושירותים). אך לא ברור מי אמור להיות הגוף שמקבל החלטה בעניין ואיך היא צריכה להתקבל? (על איזה שר יש להטיל את האחריות, האם יש להטיל חובת היועצות וכו').
- האם יש לחייב מפעלים גדולים לנקוט אמצעי הגנה בתחום הסייבר או להסתפק בהמלצות?
- קיים צורך בכלים למניעה, ויש צורך בהסדרה מחייבת מראש. אך הדבר עולה כסף לגופים שיצטרכו לממש את ההוראות.
- ישנם פתרונות במישור החברתי והכלכלי, ולא רק במישור החוקי.

האם יש צורך בחוק גנרי לחירום?

בניגוד לחלק ממדינות העולם, הסמכויות בישראל פזורות בחוקים שונים, בהחלטות ממשלה ונוהלים, שלא כולם מוכרים לציבור. האם צריך חוק גנרי לחירום שיעגן את כל מצבי החירום השונים ואת הסמכויות השונות בדבר חקיקה אחד?

- מחד, יש יתרון גדול לעמימות בנוגע לשאלה מי אחראי. בסופו של דבר מי שיקח אחריות בזמן אמת יהיה מי שיש לו יכולת מנהיגות ואת זה לא ניתן לקבוע בחוק. אך במקביל יש צורך בגורם אחראי ברור על אימון והכשרת בניין הכוח. מנקודת מבט זו נראה שיש לנתק בין השאלה "מי יכשיר" לשאלה "מי ינהיג"; להבהיר ולקבוע בחוק מי אחראי על המוכנות ועל ה"לאחר מכן", ולהשאיר עמום את השאלה מי מנהל את המשבר.
- מאידך, ישנה חשיבות גדולה לכך שמי שאחראי בעת המשבר יכיר את תחום האחריות שלו והכוחות באופן המעמיק ביותר. היכרות כזו יכולה להתקיים רק בעזרת תרגולים ואימונים לפני הארוע.

מימשים עם המערכת השופטת

ניתן למצוא תמהילים שונים של מעורבות בתי המשפט.

תוך כדי הארוע ואחריו

תרחיש חירום כלכלי הוא קל יותר ממצבי חירום אחרים, מהבחינה הזו שמערכת המשפט ממשיכה לקיים ביקורת שיפוטית למרות הארועים, ולכן יש יותר הגנה כנגד שימוש לרעה בסמכויות. המענה מצד המערכת השיפוטית בישראל מהיר וזמין יחסית למדינות אחרות בעולם, וניתן להוציא צווי מניעה גם במצבי חירום (בשונה למשל מארה"ב, שם לוקח זמן רב לבקשה להגיע לביהמ"ש העליון). עם זאת, ישנה גישה לפיה בתי המשפט אינם צריכים להתערב במשבר. על אף שלכאורה בית המשפט רואה את כולם, נטייתו היא לשמור על זכויות הפרט, לעיתים גם במחיר של פגיעה בציבור. המזור לפרט לפי גישה זו יימצא בדרך של פיצוי ex-post, בין אם על ידי בית המשפט ובין אם במנגנון אחר. בנושא הגנה על בנקים בחירום לדוגמה, הגישה של קרן המטבע העולמית היא לתת לגופי מנהלים לפעול בצורה משקית מבלי לעצור את התהליכים בבתי משפט. זו גישה כלכלית, לפיה כסף הוא המזור. הדבר קיים בשווייץ, אנגליה ועוד.

לפני הארוע

האם ניתן לקבוע כללים משפטיים מראש על מנת להקל על שלב הפיצוי?

בישראל, נסיון המדינה לעגן כללים שיביאו לחיסכון במשאבים ע"י קביעת הפיצוי מראש בחוק נתקל בקשיים. חוק יישום תכנית ההתנתקות, תשס"ה-2005 נפסל בשל קביעת בית המשפט העליון³ בשל פגיעתו בזכות החוקתית לגישה לערכאות. בג"צ קבע שיש לאפשר לאזרח להחליט לבחור האם לתבוע פיצויים מכוח החוק או מכוח עוולה נזיקית. דוגמא נוספת הוא חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תש"ל-1970, המעניק פיצוי נדיב לנפגעים בפעולות איבה, כאשר החוק מאפשר לאדם לקבל את הפיצוי מכוח החוק או מכוח תביעה אחרת שיגיש. המצב הקיים בישראל מקשה על המדינה, ומהווה ביזבוז של משאבים וכסף. ניתן (כפי שנעשה בחוק הפלתי"ד), ליצור חקיקה למצבי חירום הקובעת מסלולי פיצוי (תוך כדי או אחרי מצב החירום) בחלוקה לנזקים, כגון נזק רכוש, נזק גוף, ועוד.

³ בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל פ"ד נט(2) 481

השלכות החקיקה על התנהגות

- הגופים המטפלים בעת חרום פועלים לעיתים קרובות בתצורת התגוננות מפני תביעות נזיקין. התנהגות זו עלולה להיות לא מיטבית.
- האזרחים אינם יודעים להבחין בין מצב של שגרה למצב חירום כי ישראל במצב חירום תמידי. הן לרשויות והן לאזרחים יש אינטרס לבטל את מצב החירום ולהותיר את היכולת להכריז על מצב חירום באירועים נקודתיים. השינוי הזה ייצור וודאות, הן בקרב האזרחים והן בקרב הרשויות.

תפקיד היועצים המשפטיים

- על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הגדרת תפקיד היועץ המשפטי היא: ייצוג מדיניות המשרד, במגבלות שלטון החוק.
- בניגוד לזמן המשבר, שבו ליועמ"ש סמכויות מינוריות, בטרם המשבר ולאחריו - ליועמ"ש תפקיד משמעותי.
- בזמן משבר, עיקר התפקיד של היועמ"ש הוא לזהות מתי יש לגוף/רשות אחריות וסמכות. בתרגילים שנעשים לקראת מצבי חירום ניכרת עמימות בחלוקת העבודה והסמכויות בין המשרדים השונים.
- בזמן משבר, כאשר חוסר הזמן הוא נתון קריטי, הנטייה הטבעית היא להפוך את הכלל: הכל מותר אלא אם הוגדר אחרת. היועמ"ש חושש להגיד "לא" והוא מתמקד בלחץ על הגורמים המעורבים לנמק ולבסס את העובדות.
- בהכנה לקראת מצב חירום, תפקיד היועמ"ש הוא לחדד את הנוהל ואת הכללים כמו גם את מסגרת המגבלות, כולל כללי משחק בנוגע לאימון ורכישת ידע. לכללים אלה יש משמעויות חשובות גם בנוגע להליך הפיצוי.
- יש הסבורים כי גם בשגרה תפקיד היועמ"ש הוא לאשר ולאפשר.

לסיכום הדיון: במה מרכז מינרבה יכול וצריך לעסוק?

- שימור וניהול הידע לחירום. היועצים המשפטיים מתחלפים וידע רב הנמצא אצלם אובד. במקרים רבים אין מי שזוכר "מה היה בפעם הקודמת" ויש להמציא את התורה מחדש.
- יש חשיבות גדולה למשפט השוואתי – לדעת מה נעשה במקומות אחרים בעולם.
- בהקשר זה חשוב גם המשפט המעשי - מה נעשה בפועל (law in action) ולא רק מה כתוב.
- נושא חשוב נוסף הוא מיפוי סמכויות, וחשיבה בנושא תהליך התיכלול הנכון ביותר.

נספח: תרחיש כלכלי-חברתי לשולחנות העגולים 17.2.2014

שלב 1

משבר פיננסי וכלכלי חריף שהחל באירופה לפני כשנה התפשט למדינות רבות בעולם ועירער את יציבותם של עסקים רבים גם בישראל, ביניהם הבנקים, אשר נאלצו להתמודד עם משבר חובות רחב היקף. עלייה חדה בריבית ומיתון במשק אשר פגעו בשכר הביאו לעלייה ניכרת בשיעור חדלות הפירעון של בעלי המשכנתאות ושניים מהבנקים הקטנים קרסו. התברר כי כרבע מתושבי ראשון לציון הם לקוחות אחד מהבנקים שקרסו. הממשלה דנה בנושא והחליטה להביא לסגירת שני הבנקים זמנית למשך חודש, אשר במהלכו יוקפאו כל החובות כלפיהם. כן הוחלט, למנות לבנקים מפרק מיוחד מטעם משרד האוצר.

שלב 2

זמן קצר לאחר מכן החל גל פיטורים במשק. האבטלה הגיעה לשיעור של 20% בכלל המשק, ול-50% במגזר הערבי. המצב הביא את הציבור לצאת לרחובות בהפגנות מחאה שהפכו אלימות. החלה לצבור תאוצה גם יוזמה למרד מיסים. עסקים נקראו לא לשלם מע"מ ומעסיקים נקראו שלא לשלם מס הכנסה עבור עובדיהם. ההענות ליוזמה היתה רחבת היקף. במהלך ההפגנות עצרו שירותי הביטחון שלוש מאות אנשים שהיו מעורבים בהפגנות ובקריאה למרד מיסים. העצורים הוחזקו במעצר במשך שלושה ימים בלי שניתנה להם הזדמנות להפגש עם עורך-דין, ושר הביטחון מבקש להוציא נגדם צווי מעצר מנהליים. לשירותי הבטחון נודע כי במסגרת ההתארגנות יש גם כוונה לערוך מתקפת סייבר על אתרי הממשלה וזרועות אחרות של הממשל.

הממשלה התכנסה ומבקשת להכריז מצב חירום בכל המדינה

שלב 3

חבורת האקרים שהתארגנה על רקע זה ערכה מתקפת סייבר רחבת היקף המשבשת את רישומי הטאבו. בפרסומים ששלחו ההאקרים ברשת האינטרנט, הודיעו שזוהי רק דוגמה קטנה ליכולתם, ואיימו במתקפת סייבר על המאגר הממוחשב של כמה משרדים ממשלתיים וגופים פרטיים כמו הבנקים. שירותי הביטחון קיבלו מידע על שניים מההאקרים ועצרו אותם. בעקבות המעצר, החלו להתארגן מהומות בבאר שבע, יפו, חיפה ונצרת, כאשר מארגני המהומות נעזרים ברשתות החברתיות – פייסבוק ו-וואטסאפ. מהומות פורצות באופן מאורגן בכל יום שישי, כל פעם באזור אחר בארץ כאשר המיקום מועבר לידיעת המשתתפים ברשתות החברתיות באינטרנט.

כדי לעצור את ארגון המהומות, מבקש ראש הממשלה בהמלצת ראש השב"כ, להפיל ל-24 שעות את רשת האינטרנט ואת הרשתות הסלולאריות.

ביום שישי הקרוב מתוכננת הפגנה ביפו. מפכ"ל המשטרה דורש לבצע מעצרים מנהליים נגד תושבי כמה מהשכונות בעיר אשר לפי מידע מודיעיני מתכננים פעולות אלימות. לאור החשש הגובר מאלימות בהיקף ובעוצמה שטרם נראו בישראל מבקש שר הביטחון להכריז על "מצב מיוחד בעורף" ביפו ולאסור על תושביה לצאת מבתייהם.