

## מבוא

חוברת זו מהווה מסמך עבודה ראשוני בנושא הסדרים משפטיים להתמודדות עם מצבי חרום. לצורך הכנת מסמך זה נאסף מידע בדבר הסדרים חוקתיים וחוקיים בשמונה מדינות שונות (לרבות ישראל). המידע נאסף מחקיקה ראשית, חקיקת משנה ומקורות משנה (כגון מאמרים). בהמשך המחקר ייבחנו מישורים נוספים, ובהם פסיקה, ויישום המשפט בפועל.

**מדובר במסמך המצוי בתהליך עבודה, ולכן הוא אינו ממצה הן מבחינת הכיסוי והן מבחינת רמת הסמך.** לכשתושלם העבודה נפרסם את הממצאים במסמך סופי, אשר גם יועלה לאתר האינטרנט של המרכז.

המידע בחוברת מאורגן במתכונת של תקצירים. בפתח הדברים מוצגים במבט-על מודלים ומרכיבים מאפיינים של ההסדרים כפי שעלו מהמידע שנאסף. לאחר פרק זה ניתן למצוא תמצית מנהלים ואחריה מידע מפורט מעט יותר לגבי כל אחת מהמדינות שנבחנו: טורקיה, ניו-זילנד, הודו, ארצות הברית, בריטניה, יפן, גרמניה וישראל – לגבי כל אחת מהמדינות לפי תתי-הפרקים הבאים:

1. המסגרת החוקתית-חקיקתית (חוקה, חוק כללי או חוקים ספציפיים);
2. כניסה למצב חירום (הגדרת מצב חירום, הכרזה עליו, סיומו, וחוקים שונים הנכנסים לתוקף עם הכרזתו);
3. סמכויות לפני, במהלך ולאחר מצב חירום, ובכלל זה חלוקת הסמכויות (למי יש סמכות משפטית לבצע או להורות לבצע);
4. זכויות במצב חירום (האם מצב חירום מאפשר פגיעה בזכויות מוגנות ומהן הזכויות שבהן לא ניתן לפגוע).

ככלל אנו מתייחסים למצב המשפטי בנוגע למצבי חרום בשני מישורים:

1. מישור הזמן:
  - לפני מצב החירום;
  - במהלך מצב החירום;
  - לאחר מצב החירום;
2. סוג מצב החירום:
  - אסון טבע;
  - מלחמות, סכסוכים חמושים וטרור;
  - קריסה פוליטית-כלכלית.

מישור נוסף אליו נתייחס בהמשך המחקר הוא המשפט בפועל (Law in action) אל מול החוק-עלי-ספר (Law in the books). השלמת מישור זה תאפשר בחינה "תלת-ממדית" של דרכי הרגולציה במצבי קיצון, ובכלל זה תאפשר בחינה של האופן שבו הרשויות הציבוריות וגופים אחרים פועלים בסוגים שונים של מצבי קיצון.

## מודלים ומרכיבים מאפיינים של ההסדרים

### דגם חוקתי או חקיקתי

המלומדים ג'ון פרג'ון (Ferejohn) ופסקל פסקינו (Pasquino) הבחינו בין שני מודלים משפטיים להתמודדות עם מצבי חירום: חוקתי או חקיקתי.<sup>1</sup> ניתן לסווג באופן גס כל מדינה לאחד משני מודלים אלה. כך, מבין שמונה המדינות שבדקנו נמצא הדגם החוקתי בטורקיה, גרמניה והודו, ואילו בארה"ב, יפן, בריטניה, ניו-זילנד וישראל נמצא הדגם החקיקתי. למרות שניתן באופן גס לאפיין את המדינות כמשתייכות לאחד משני הטיפוסים האידיאליים האלה, מובן שהמציאות מורכבת יותר ובמציאות, כפי שגם ציינו פרג'ון ופסקינו, אין מדינה שמשתייכת במלואה רק לאחד הדגמים. גם בדגם החקיקתי ניתן לאבחן בין מצב שבו קיים חוק גנרי כולל המסדיר את ההתמודדות עם מצבי קיצון, לבין פיזור ההתייחסות החוקית לנושא בחוקים פרטניים שונים. כפי שניתן לראות מהתרשימים שלהלן, גם במדינות שבהן מצב החירום מוסדר בחוקה, קיימת חקיקה כללית או פרטנית להתמודדות עם מצבי חירום מסוגים שונים. עם זאת, ישראל היא בין היוצאות מן הכלל באשר למידת ביזור החקיקה הרלוונטית למצבי חירום.

חוקים פרטניים	חוק כוללני-גנרי	הסדרה בחוקה
גרמניה	הודו	טורקיה
ארצות הברית	ארצות הברית <sup>2</sup>	הודו
ניו-זילנד	בריטניה	גרמניה
ישראל <sup>3</sup>	טורקיה	
יפן	יפן	
	ניו-זילנד	

דרך נוספת להציג מידע זה:

ישראל	יפן	הודו	ניו-זילנד	טורקיה	גרמניה	בריטניה	ארצות הברית	
		✓		✓	✓			הסדרה בחוקה
	✓	✓	✓	✓		✓	✓	חוק כללי לכל מצבי הקיצון
✓	✓		✓		✓	(*)	✓	חוקים פרטניים

(\*) בבריטניה קיימים גם מעט חוקים פרטניים, שהינם תולדה של "אירועים ממוקדים" – אירועי אסון תדירים או כאלה שזכו לנראות גבוהה ולכן נתפסו כמצריכים טיפול ייחודי או משלים.

1 Oren Gross and Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice* 17ff (2006); John Ferejohn and Pasquale Pasquino, *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, 2 Int'l J. Const. L. 210 (2004); Oren Gross, *Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?* 112 The Yale Law Journal 1011 (2003)

2 החוק הגנרי בארה"ב, ה-National Emergencies Act הינו יחודי בכך שאינו מפרט את ההסדרים הנכנסים לתוקף עם ההכרזה על מצב חירום על ידי הנשיא, אלא מספק את הפרוצדורה להפעלת חוקי חירום הפזורה בספר החוקים האמריקאי. ראה פירוט בפרק אודות ארה"ב.

3 התיקון לפקודת המשטרה בנושא "אירוע אסון המוני" הינו סוג של חקיקה גנרית, אולם אינו כוללני כמו החוקים של המדינות שהוזכרו תחת קטגוריה זו.

### ריכוז סמכויות או ביזורן

בעוד שבחלק מהמדינות הטיפול במצבי חרום מרוכז בידי גוף אחד או מספר מועט של גופים ברמה הלאומית, הרי שבמדינות אחרות נמצא ביזור של הסמכויות, כולל סמכויות מקבילות או ייחודיות בהיבט הגיאוגרפי (מקומי/אזורי/ארצי).

סמכויות מקבילות (לאומיות-מקומיות)	סמכויות ייחודיות ברמה הלאומית	
ארצות הברית גרמניה ניו-זילנד טורקיה הודו	יפן	קיים מוסד חרום ייעודי
ישראל (גם לבריטניה כלים מוסדיים להתמודדות אזורית/מקומית)	בריטניה	אין מוסד חרום ייעודי

דרך נוספת לאפיין את ההסדר המשפטי במדינות השונות היא באמצעות סמכויות החירום המיוחדות שניתן להפעיל מזמן החירום: חקיקה, ביצוע ושפיטה (Wright 2012).<sup>4</sup>

ארצות הברית	בריטניה	גרמניה	טורקיה	ניו-זילנד	הודו	יפן	ישראל	
	✓	✓	✓		✓	✓	✓	סמכויות חקיקה
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	סמכויות ביצוע
✓ (תיקון 5 לחוקה)			✓ (טרור)	✓ (מגיפה)				סמכויות שיפוט

### סוגים שונים וזמנים שונים

כאמור אנו בוחנים את סוגיית מצבי החירום בזמנים שונים (לפני, במהלך ולאחר מצב החירום) ובמצבי חירום שונים. להלן השוואה בין מידת ההתייחסות של החוק במדינות השונות לזמני החירום השונים ולסוגי החירום השונים. בהשוואה להלן התייחסנו לקיומה של הסדרה משמעותית ולא זניחה. התייחסות לזמני החירום השונים:

ישראל	יפן	הודו	ניו-זילנד	טורקיה	גרמניה	בריטניה	ארצות הברית	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	לפני החירום – סמכויות ייעוץ, תרגול, וכד'
		✓	✓		✓	✓	ברמה המדינתית (אסונות טבע)	לפני החירום – סמכויות אכיפה יעודיות לקראת חירום
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	מהלך החירום
	✓							לאחר חירום – התייחסות מקיפה
	✓	✓	✓	✓	✓	✓		לאחר החירום – התייחסות נקודתית

4 לטיפולוגיה המבוססת על סמכויות החירום – ביצועיות, חקיקתיות או שיפוטיות – ראו: Claire Wright, Going beyond the Roman Dictator: A Comprehensive Approach to Emergency Rule, with Evidence from Latin America, 19(4) Democratization 713 (2012)

התייחסות מפורשת לסוגים שונים של מצבי חרום:

ישראל	יפן	הודו	ניו-זילנד	טורקיה	גרמניה	בריטניה	ארצות הברית	
✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	אסון טבע
✓	✓	- (חלקי)			✓	✓	✓	גרעין
✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	טרור ומלחמות
✓	✓	✓		✓			✓	חברתי-כלכלי

#### פיקוד ושליטה מרכזיים או מסגרת מתכללת

סוגיה נוספת העולה מהשוואה בין המדינות היא שיטת הממשל בעת חרום, בין אם שליטה "מלמעלה" בהיררכית פיקוד ושליטה של גורמי ממשל אחדים, ובין אם באמצעות יצירה של מסגרת לתיאום ותכלול בין הגורמים השונים (רשת רשויות וארגונים), כולל ארגונים שאינם ממשלתיים.

תכלול/תיאום	פיקוד ושליטה	
הודו ניו-זילנד ארצות הברית	ישראל יפן טורקיה גרמניה בריטניה	גורמי ממשל
ישראל (פס"ח - מועצה לאומית להתנדבות)	ישראל (מל"ח) יפן טורקיה גרמניה	ארגוני חברה אזרחית ותאגידים כלכליים

#### סוגיות נוספות

בהשוואה בין המדינות עלו עוד שלוש סוגיות מעניינות.

#### התייחסות מקיפה לשיקום

כפי שניתן לראות מן התרשימים דלעיל, ישנן מדינות המתייחסות במפורש ובאופן שונה לכל מצב קיצון (מלחמה וטרור, כלכלי-חברתי, אסון טבע). בנוסף, במרבית המדינות החוק מתייחס במפורש לא רק לסמכויות במהלך מצב החירום, אלא גם לסמכויות המוקנות לפני מצב החרום, וזאת כדי להתמודד עמו. ביפן מצאנו הסדרים מעניינים אשר מתייחסים מראש ובאופן מקיף בחקיקה לסוגיית השיקום לאחר מצב החירום, לרבות פיצויים. ההתייחסות לסוגיה זו מראש ובאופן מקיף בחקיקה עדיין בחיתוליה במקומות אחרים בעולם, לרבות בישראל.