1

1

1

6

9

11

תוכן עיניינים

**מבוא**

**דין מצוי**

**סקירה היסטורית של מצב החירום במדינת ישראל**

התפתחות הביקורת השיפוטית והפסיקה

עיקרון הפרדת הרשויות במדינות דמוקרטיות

דיון על הפער בין הדין המצוי למציאות

סתירה בין חוקי יסוד

**משפט משווא**

**הדין הרצוי**

הערכת המצב הקיים

הבחנה בין זכות לאינטרס בחוק

הצעה למתווה חדש

סיכום

**עבודה חוקתי – מצבי חירום במדינת ישראל**

**מבוא –** בתקופות חירום רבות אינטרסים קיומיים של מדינה מחייבים אותה לתת עודף סמכויות לרשות המבצעת. מתן סמכויות אלו נועד על מנת להקנות לממשלה את היכולת ליצירת מענה מהיר ויעיל כנגד אותו איום קיים. דרך מקובלת לעשות זאת היא ע"י הכרזת מצב חירום במדינה. עיקרון השעיית צורת המשפט הרגילה בעת חירום איננו חדש. האימפריה הרומית כדיקטטורה כבר עשתה זאת כאשר נתנה לשליט סמכויות לא מוגבלות להתמודדות עם האיום. הסכנה הגדולה שבהשעיית הדמוקרטיה במצבים אלו מוכר לנו מן העת האחרונה. רפובליקת ויימאר (השלטון הגמרני לאחר הרייך השני) שכללה בחוקיה מצב הכרזה על שעת חירום ניצלה אותה לרעה[[1]](#footnote-1). הרפובליקה השעתה את ההגנה לזכויות האדם בשמו של הביטחון הלאומי מה שהווה את אחד התנאים לעלייתה של המפלגה הנאצית לשלטון. גם לשיטת הטוענים שבעת חירום ממשל הפועל בצורה דיקטטורית ומקבל החלטות מיידיות יהיה יעיל יותר לניהול המשבר יסכימו שזה רק באופן זמני וכמה שיותר בקרה. אנסה במאמר לבחון כיצד מתמודדת מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית בעתות חירום. מצב החירום "הזמני" שהפך קבוע במדינת ישראל מכיל את הפוטנציאל לפגיעה אפשרית בזכויות יסוד דמוקרטיות. נסקור את התפתחות המצב בישראל את הלך הפסיקה והבעייתיות שבמצב הנוכחי. אבחן ואשווה בין מודלים שונים בעולם ואף אנסה להציע מודל אופציונלי חדש ליישום במדינת ישראל לשיפור היחסים שבין הרשויות בעתות משבר תוך מתן יכולת התמודדות חוקתית יעילה איתו.

**דין מצוי**

דרך מקובלת בהרבה מן המדינות הדמוקרטיות להסדרה חוקתית בעת מצבי חירום לאומיים היא ע"י הכרזה על "מצב חירום". מצב זה מקנה סמכויות חריגות לרשות המבצעת על חשבון שאר הרשויות. במדינות דמוקרטיות השואפות לשמור כמה שיותר על איזונים ובלמים בין הרשויות והמשכו של פיקוח פרלמנטרי הדבר מעורר קשיים והשאיפה היא לצמצם כמה שניתן את הפגיעה בדמוקרטיה. המצב הקיים בישראל מהווה דוגמה למודל טיפוסי המקובל בעולם המתבסס על מתן יתרת סמכויות לרשות המבצעת. המצב בישראל ייחודי בכך שהוא כ"מעבדה חיה"[[2]](#footnote-2) למצבי חירום שכן עומדים בפניה סכנות ביטחוניות חמורות מיום היווסדה ועד היום דבר המשפיע על תהליך החקיקה וסמכות הרשויות במדינה.

**סקירה היסטורית של מצב החירום במדינת ישראל:**

באופן כללי ניתן לומר שבמדינת ישראל קיימים שלושה מנגנונים להתמודדות בשעת חירום: 1-תקנות ההגנה המנדטוריות אותם ירשנו מהחוק הבריטי. 2- חוקי חירום בחקיקה ראשית כגון: חוק המאבק בטרור. 3- תקנות לשעת חירום: מנגנון חקיקה משני מקורי של המשפט הישראלי.

נתחיל מהראשון: תקנות ההגנה (שעת חירום) הן חקיקה ראשית מנדטורית, שעם הקמתה של מדינת ישראל הפכה לחלק מהמשפט הישראלי. התקנות הותקנו ב-1945, בתקופת המנדט הבריטי בארץ ישראל, על ידי השלטון הבריטי בהתאם לסמכות הנציב העליון לפי סעיף 6 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל[[3]](#footnote-3), במהלך מלחמתו במחתרות העבריות וכאמצעי לביסוס השלטון המנדטורי בישראל על ידי עיגון מכלול סמכויות השלטון בתחומי הביטחון והסדר הציבורי. עם התקנתן עוררו התקנות זעם רב בקרב היישוב היהודי בארץ, על רקע ההגבלות ופוטנציאל הפגיעה בזכויות האדם הגלומה בהן. בתקנות אין ניסיון לאזן בין צורכי הביטחון לבין זכויות האדם. למשל, התקנה על הכרזת ההתאגדות כבלתי חוקית פוגעת באופן ישיר בחופש ההתאגדות, כאחת מזכויות האזרח. תקנה זו תוקנה במטרה לנטרל התארגנויות בעלות מאוויים שליליים, היכולות לחתור תחת הדמוקרטיה ולצבור כוח באמצעות ההתאגדות ובכך לפגוע בציבור או בסדר הציבורי.

ישנה דילמה ביחס לתוקפן של התקנות מחד שמן מעיד עליהן כי נועדו לאפשר למדינה להגן על עצמה בצורה מיטבית בעת שעת חירום ומאידך, התקנות אינן מותנות בקיומו של מצב חירום. דבר זה מוביל לשתי מסקנות עיקריות: מצד אחד, אפשר לטעון שכיוון שהתקנות אינן מותנות בקיומו של מצב חירום, הן נועדו להישאר בתוקף תמידי. מצד שני, אפשר לטעון שתוקפן הוא רק לחירום שהרי הותקנו בשעת חירום, מתוך כוונה שיבוטלו עם סיום מצב החירום. המסקנה השנייה מתחזקת לאור העובדה שבאנגליה (מקום מקורן של התקנות) הן נמחקו מספר החוקים, או הוחלפו בחוקים שונים, עם סיום מצב החירום.

עם הקמת מדינת ישראל נשארו התקנות בתוקף בהתאם להוראות סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט[[4]](#footnote-4) שפורסם עם הקמת המדינה. דיון ראשון על תוקפם של תקנות ההגנה לשעת חירום התקיים בדיון הראשון של בית המשפט הגבוה לצדק עוד כשזה התקיים בבית המשפט המחוזי בתל אביב. בדעת הרוב קבעו השופטים נתן ברדקי וקנטרוביץ שעם כל סלידתם מהתקנות, הם לא בוטלו ועל כן עליהם לשפוט על פיהם. בפברואר 2012 הפיצה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים את תזכיר חוק תקנות ההגנה (שעת חירום) [[5]](#footnote-5)במסגרת תזכיר זה מוצע לראשונה לבטל קרוב למחצית מהתקנות. בשנת 2016 אכן רבות מהתקנות בוטלו, במסגרת חוק המאבק בטרור[[6]](#footnote-6) שבעצם יצר את המודל חירום השני במדנ"י. חוק זה מוביל לדיון על דרך חקיקת חירום ראשית שבה נעסוק בהמשך.

המנגנון השלישי והרלוונטי ביותר בימים אלו הוא הסמכות להתקין תקנות לשעת חירום, דהיינו תקנות משנה שאינן מצריכות את אישור הכנסת. היכולת להתקין תקנות שעת חירום התבססה קודם הקמת המדינה על תקנות ההגנה כאשר הדבר הוסדר בחוק יסוד הממשלה בשנת 1992 (ותוקן ב1996) בס' 38-41[[7]](#footnote-7). שימוש בתקנות אלו יכול להיעשות רק תחת הכרזה על מצב חירום המקנה לכנסת והממשלה את הסמכות להתקין אותם. רוב משרדי הממשלה במדינת ישראל השתמשו בתקנות חירום במהלך השנים ובעצם עד היום ישנם קרוב ל900 תקנות חירום שהממשלה התקינה. ס' 39 לחו"י הממשלה מקנה לממשלה באמצעות התקנות יכולת להשהות כל חוק שחוקקה הכנסת כאשר ישנם חוקי יסוד היוצאים מן הכלל דבר הפוגע מאד באופייה הדמוקרטי של מדינה בזמנים אלו.

במדינת ישראל קיים מצב חירום מתמשך מיום הכרזתו ב1948 ועד היום דבר שיצר חקיקה רבה יחסית של חוקים מכוח הכרזה זו. כל שנה מתכנסת הכנסת ומאריכה מצב חירום זה מחדש ע"פ ס' 38 (א) לחו"י הממשלה[[8]](#footnote-8).

התפתחות הביקורת השיפוטית והפסיקה :

בעבר הגישה הרווחת הייתה המעטה של התערבות שיפוטית בהליכי החירום מתוך תפיסה של נתינת מרחב גדול של שיקול דעת לממשלה. בפרשת אוסטרייכר[[9]](#footnote-9) קבע בית המשפט שלא חייב להיות קשר בין התקנת התקנה לסיבת מצב החירום שהותקנה בעקבותיו. כיום, השתנתה הגישה בעיקר כדי לפקח שהממשלה לא מנצלת מעבר לנצרך את הסמכות הניתנת לה מתוקף מצב החירום.

בפסק דין פורז נ' ממשלת ישראל [[10]](#footnote-10)שניתן ב1990 הפך בית המשפט העליון את הנוהג באותם ימים וקבע שכאשר ישנה אפשרות של חקיקה מסודרת ומהירה ע"י הכנסת הרשות המבצעת חייבת לסגת בפניה והתקנת התקנות היא רק כאשר לא ניתן לקיים הליך חקיקה סדור. הכנסת אימצה פס"ד זה וקבעה אותו בחוק יסוד הממשלה החדש שחוקקה ב1992. בשנת 1998 פס"ד פריצקי [[11]](#footnote-11)שדן בעתירה נגד חוקיותן של תקנות שעת חירום שנועדו לקבוע הוראות זיהוי בבחירות מקומיות מאחר ושביתה במשרד הפנים מנעה מאזרחים את היכולת לעדכן את פרטיהם, מה שיצר חשש שלא יוכלו לממש את זכות ההצבעה. בית המשפט הצביע על 3 מבחני יסוד להתקנת תקנות חירום:1-קיומה של מטרה ספציפית כדין. 2-אמצעי כדין – סמכות ע"פ חוק. 3- שיקול דעת ביחס בין האמצעי למטרה, כלומר מידתיות. ביהמ"ש קבע שלושה תנאים מצטברים לבחינת המידתיות – 1.התאמה בין האמצעי למטרה 2.בחירת האמצעי שפוגע הכי פחות 3.בחינת היחס בין התועלת לנזק שיגרם בעטיו של האמצעי. ביהמ"ש הדגיש שחקיקת חירום תהיה המוצא האחרון במצב בו הכנסת לא יכולה לעשות את עבודתה עקב מצב החירום.

חוק יסוד כבוד האדם וחירותו שנחקק בשנת[[12]](#footnote-12)1992 קיבע במדינת ישראל את זכויות האדם כזכויות יסוד. החוק קיבע באופן רשמי את זכויות האדם כחלק יסודי בדמוקרטיה הישראלית. לזכויות אלו יש מעמד נורמטיבי גבוהה ביחס לשאר החוקים וכמעט ולא ניתן לבטלם מה שמגדיל את הביקורת השיפוטית עליהם.

בשנת 1999 הוגשה עתירה לבג"ץ ע"י האגודה לזכויות האזרח[[13]](#footnote-13) הקוראת לביטולו של מצב החירום המתמשך במדינה. בעתירה נטען כי החוקים שתוקפם תלוי במצב החירום מאפשרים הטלת הגבלות קשות על חופש הביטוי, פגיעה בזכות השביתה, בחופש ההתאגדות ובזכות הקניין, בניגוד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. רק לאחר 13 שנה של "גלגולים" בבתי המשפט נסגרה העתירה בטענה שמיצתה את עצמה[[14]](#footnote-14). בהחלטה על סגירת העתירה כתבו השופטים שאכן המסר ראוי ועל הממשלה לזרז ולהסדיר את נושא מצב החירום כראוי ע"י חקיקה מסודרת. גם הכנסת הביעה אי שביעות רצון מקצב עבודת הממשלה, ובשנת 2009 הוקם צוות מעקב בראשותו של חבר הכנסת אברהם מיכאלי, לשם פיקוח הדוק יותר על עבודת הממשלה בעניין. הוועדה המשותפת לוועדות חוקה וחוץ וביטחון אכן החלה לפעול לביטול מצב החירום שקיים בישראל מאז הקמתה[[15]](#footnote-15). באותה שנה עמדו בתוקף 165 צווים ותשעה חוקים כתוצאה ממצב החירום. הוועדה ביטלה עשרות צווים במגמה לנסות ולהסדיר את מצבי החירום הספציפיים כמה שניתן בחקיקה מסודרת שאיננה תלויה בהכרזה על שעת חירום.

עיקרון הפרדת הרשויות במדינות דמוקרטיות:

בישראל קיימות שלוש רשויות: הרשות השופטת - מערכת המשפט, הרשות המחוקקת - הכנסת, והרשות המבצעת - הממשלה. הטעם מאחורי ביזור הסמכויות לשלוש רשויות נפרדות הוא למנוע ריכוז תפקידים בעלי כוח, השפעה ומשמעות גדולה לידי אדם אחד או גוף אחד, מחשש לשחיתות. כך נשמרת בצורה הטובה ביותר אחת המטרות המרכזיות של הדמוקרטיה - חירות הפרט וחירות הכלל. בנוסף, הפרדת הרשויות שומרת על איזון – כל אחת מהרשויות מפקחת על הרשויות האחרות ויחד (וגם לחוד) הן מבצעות מגוון פעולות שהן חלק מניהול השלטון הדמוקרטי. למשל, בחוק יסוד השפיטה[[16]](#footnote-16), נקבע כי הוועדה למינוי שופטים תהא מורכבת מנציגים מהרשות השופטת (שלושה שופטי ביהמ"ש עליון, ביניהם נשיא ביהמ"ש), מנציגי הרשות המבצעת (שני שרים, ביניהם שר המשפטים, שהוא יו"ר הועדה) ומנציגי הרשות המחוקקת (שני חברי כנסת).

כפי שציינתי, הרשויות פועלות באופן נפרד אחת מהשנייה, אך מדי פעם מתגלות נקודות השקה ביניהן. דוגמא טובה לכך הוא נושא "האקטיביזם השיפוטי", אשר נתפש בעיני רבים כמושג המתנגש עם עקרון הפרדת הרשויות. יש שיטענו שלפי עיקרון יסוד זה, כל רשות צריכה למעשה להיות מבודדת מהרשויות האחרות, ולכן עצם קיומה של אפשרות לאקטיביזם שיפוטי, מנוגדת לעקרון זה מאחר וחולש על תחומי רשות לא לו.

מצב חירום מבטא את המתח והטשטוש בין הרשויות בצורה רדיקלית. הרשות המבצעת המקבלת לידה סמכויות גדולות על חשבון שאר הרשויות דבר היוצר חוסר איזון ויכול לגרום לפגיעה מהותית בדמוקרטיה ברצון העם ובזכויות הפרט והכלל. על מצב זה של סכנה דמוקרטית וכיצד ניתן לשמרה גם בעתות חירום נשתברו קולמוסים רבים ונראה שעוד היד נטויה מתוך מכלול ההצעות והפתרונות עולה תמונה ברורה של צורך במעין מנגנון שמצד אחד יאפשר את הגמישות ויכולת הפעולה המהירה ומנגד יציב לרשות המבצעת כמה שיותר איזונים ובלמים ביחס לשאר הרשויות. דבר זה מוביל אותנו לדון בפער הקיים.

דיון על הפער בין הדין המצוי למציאות:

כאמור אחד מפסקי הדין המכוננים היה פס"ד פריצקי[[17]](#footnote-17) שמצד אחד קיבע את יכולת הרשות השופטת לבקר שימוש בסמכויות חירום ומנגד המחיש את מגבלותיה. ברור כעת ששימוש בתקנות חירום לא יעשה אם אינן נצרכות מכוח אותה הצהרת חירום. כמו כן קובעו התנאים אותם יש לבחון בדגש על המידתיות שבתקנות. אולם, הדיון בפסק הדין הוא ספציפי מאד, שביתה במשרד הפנים ולאו דווקא שעת חירום כללית. הדבר קצת מעקר אותו ביחס לשעות חירום אמיתיות בהן אולי יהיה מרחב גדול יותר ללא קשר ליכולת הכנסת לחוקק. מה שמותיר אותנו עם פס"ד פורז[[18]](#footnote-18) שדן בשימוש סמכויות חירום ללא קשר לשעת החירום ומגבילם בהתאם ליכולתה של הכנסת לחוקק. חשוב לשים לב שהוא איננו עוסק בעצם ההצדקה של הכרזת שעת חירום אלא רק לגבי שימוש בסמכויות שמקנה. ופס"ד שנסי[[19]](#footnote-19) שהעלה ספק באשר לתוקפם של תקנות שניתקנו ללא עקרונות שיקול דעת.

 היחס למצבי חירום במדינת ישראל רואה במצבים אלו חריג לשעה רגילה. תקנות לשעת חירום הם החריג לחקיקה הרגילה. אחד היסודות במדינה דמוקרטית הוא כאמור יסוד הפיקוח והאיזון שבין הכנסת לממשלה גם לאחר הצהרה על מצב חירום. אך האם יסודות אלו מתקיימים כיום או האם לפחות בכלל מנסים לקיימם?

מצב החירום שבו שרויה מדינת ישראל מאז הקמתה איננו מאפשר למדינת ישראל לממש במלואם את יסודות אלו. קיימים מספר הסברים למצב זה. ראשית, האיומים הקיומיים על מדינת ישראל לא נפסקו מאז הקמתה ומשכך ההכרזה רלוונטית כל שנה מחדש. הסבר נוסף יכול להיות הוא השיטה הפוליטית במדינת ישראל. העובדה שממשלות ישראל מבוססות על הקמת רוב בכנסת איננה מאפשרת ביקורת פרלמנטרית עצמאית עם כח גדול על הממשלה. בתחום הביטחון הלאומי בו בד"כ הקואליציה מיישרת קו עם הממשלה הדבר נוכח אף יותר.

הש' רובינשטיין ומדינה בספרם "המשפט החוקתי של מדנ"י[[20]](#footnote-20) מצביעים על כך שמצב חירום מתמשך צריך להתקיים רק כאשר ישנו איום חמור וקיצוני על המדינה. עצם הגבלת תוקף ההכרזה לשנה מראה כי המצב צריך להיות זמני ומיוחד.

ס' 39(א) בחו"י הממשלה מגדיר התקנת תקנות חירום "להגנת המדינה, ביטחון הציבור קיום אספקה ושירותים חיוניים". נראה שבית המשפט נתן פרשנות רחבה לסעיף. נראה שלא נדרשת זיקה בין חיוניות האספקה והשירותים שהתקנות נועדו לקיים לבין תכליתה של ההצהרה על מצב חירום.

ס' 39(ה) הקובע ש"התקנות לא יופעלו אלא במידה שמצב חירום מאפשר זאת"[[21]](#footnote-21). לכאורה מראה על יותר זיקה בין התקנת התקנות לתכלית מצב החירום אך כמו שהראינו לעיל פסקי הדין מגבילים את יכולת החקיקה רק למצב בו הכנסת איננה יכולה לחוקק בהליך מסודר. אך הזיקה לתכלית נתונה לפרשנות רחבה מאד.

הגשת העתירה ע"י האגודה לזכויות האזרח בשנת 1999 אותה הזכרנו לעיל[[22]](#footnote-22), בטענה שההכרזה השנתית על מצב חירום כבר איננה סבירה מצביעה על הפער הקיים בצורה חדה. העתירה גרמה לבית המשפט לתת זמן למשרד המשפטים לבדוק יכולתם להשלמת חקיקה מסודרת לעת חירום ללא השארת "לקונות". תוך כדי הדיון בעתירה התרחשו רצף של אירועים ביטחוניים ממלחמת לבנון ועד האינתיפאדות שגרמו למצב החירום להראות סביר ונצרך. לבסוף כאמור העתירה נדחתה תוך הכרה בצדק עקרוני של הטיעון.

בנוסף לכל אלו ישנו מנגנון נפוץ בכנסת של תהליך חקיקה כ"הוראת שעה". חוקים אלו מוגבלים בזמן מסויים וניתנים להארכה ע"י המחוקק. ישנם כמה חוקים מעין אלו שבמהותם הם למצבי חירום אך תוקפם הוא ללא קשר להכרזת מצב החירום אלא יש להם עמידה בפני עצמם כל עוד הם בתוקף.

 יוצא שבמקום להיות חריג הפך מצב חירום במדינת ישראל לנורמה סטנדרטית עם נפקות משפטית עצומה. כמו שראינו לעיל גם פסקי הדין המבקרים צווים ותקנות חירום שניתנו עושים זאת באופן נקודתי על מקרים ספציפיים ולא על עצם ההצהרה או על הסדרה כללית של מצב החירום בישראל. בעצם, במצב חירום הסמכויות הרחבות של הממשלה לתקן תקנות חירום יכולות לגרום לפגיעה בזכויות יסוד מכוח אותה הכרזה מתחדשת.

סתירה בין חוקי יסוד

הסמכות הכמעט גורפת שניתנת לממשלה להתקין תקנות בשעת חירום מעוררת סתירות בין חוקי היסוד. מצד אחד ס' 39(ד) בחו"י הממשלה קובע "אין בכוחן של תקנות... להתיר פגיעה בכבוד האדם". לעומתו, ס' 12 לחו"י כבוד האדם וחירותו שאומר: "בשעת חירום במדינה.. מותר לתקנות שעת החירום שיהא בהן כדי לשלול או להגביל זכויות לפי חוק זה"[[23]](#footnote-23). תשובה אפשרית לסתירה זו מציע הלל סומר במאמרו: "על היקפה של המהפכה החוקתית"[[24]](#footnote-24). הלל טוען שניתן לתת פרשנות מצמצמת במיוחד לס' בחו"י הממשלה לעומת פרשנות רחבה בחו"י כבוד האדם. מה שיאפשר בשעות קיצון פגיעה זמנית.

מכל מקום כבר בחוק עצמו אנו רואים את הבעייתיות שבפגיעה בחוקי יסוד בסיסים כאשר ברור לכל שחייב להיות איזון וגבול מסויים ביניהם.

**משפט משווא**

כדי להבהיר את התמונה ולנסות לתת כיוונים אפשריים נסקור ונשווה את ההתנהלות במדינות בעולם בעתות חירום.

 נתחיל עם דמוקרטיה הגדולה בעולם – ארצות הברית. החוקה האמריקאית איננה מתייחסת להליך הכרזה על שעת חירום ותוצאותיו. למעט אופציית השהיית והפעלת צו מעצר במקרה של פלישה או מרד[[25]](#footnote-25). החוק המרכזי העוסק בנושא הוא National Emergencies act [[26]](#footnote-26)1967. החוק מסדיר את סמכויותיו של הנשיא במצבי חירום. הוא אינו מגדיר מהם בדיוק מצבי החירום. הכרזה מתוקף החוק מאפשרת לחוקים מסוימים הנוגעים לשעות חירום לחול. מצב חירום מסתיים לאחר 6 חודשים או באמצעות החלטת הנשיא או ע"י בתי הקונגרס. לאחר שנה פוקעת ההכרזה אלא אם הנשיא אישר הארכה מיוחדת 3 חודשים לפני סיומה[[27]](#footnote-27).

במשך השנים בוטלו סעיפי חוק רבים המתייחסים למצבי חירום אך נותרו עדיין הרבה בשלל נושאים ממלחמה ועד לכלכלה וכבישים בשעות חירום. בנוסף יש סמכות למושלי מדינות לבקש מהנשיא להכריז על מצב חירום במדינה מסוימת כשיש צורך במשאבים פדרליים להתמודדות עם מצב חירום. החוקה איננה מתייחסת ישירות להליך ההכרזה ומשמעותה ומשכך גם לפגיעה בזכויות יסוד אך פגיעה כן מחייבת חקיקה ייעודית. (לדוגמא אי אפשר להגביל התקהלות על אנשים רק משום שמשויכים לארגון שחלק מפעילותיו אינן חוקיות אם לא הוכח שהם קשורים לפעילות הבלתי חוקית באופן ישיר).

בריטניה: אין חוקה פורמלית ומשכך גם אין הסדר חירום מוגדר. ישנו חוק מרכזי(CCA)[[28]](#footnote-28) המגדיר את סמכויות הרשויות בעת חירום וכן הוא מגדיר 3 הגדרות למצבי חירום. כדי להחיל את החוק אין צורך בהכרזה על שעת חירום. המלכה היא המוסמכת להתקין תקנות חירום כאשר אם התהליך ילווה בעיכוב חמור גם שר בכיר יכול להתקינם[[29]](#footnote-29). החוק כמעט ואיננו מתייחס לפגיעה בזכויות אדם. ישנם חוקים ספציפיים למקרים שונים של מצבי חירום ומענה מיוחד להם.

קנדה: ישנו חוק המכונה "חוק מצבי החירום". החוק מאפשר הכרזה על 4 מצבי חירום שונים כאשר לכל מצב יש את הסמכויות הספציפיות שהממשלה מקבלת[[30]](#footnote-30). ארבעת מצבי החירום הם:1- מצבים המסכנים את שלום הציבור כגון: מגפות, זיהום וכדו.. קודם ההכרזה חייב המושל הכללי להיוועץ עם ראשי הממשלה במחוזות השונים. רק כאשר לא ניתן לפתור את המשבר באופן מקומי ע"י רשויות המחוז שבו האיום מוכרז המצב. ההכרזה תקפה ל90 יום ומקנה לפרלמנט סמכות לפגוע בזכויות יסוד נצרכות. זכות השביתה והתערבות בסכסוכי עבודה מחוץ לתחום החקיקה. 2- איום על הסדר הציבורי כגון : הפיכה וטרור. מצב זה מקנה למושל סמכויות גדולות יותר עד כדי איסור על התקהלויות בכלל המדינה. צוקך ההכרזה הינו 30 יום. 3- מתח בין לאומי – ההגדרה איננה ברורה דיו אך כוללת חרם כלכלי מוגבר ומלחמה. ההכרזה תקפה ל30 יום. 4- מלחמה – היחיד שלא מפורטות בו סמכויות השלטון ונראה שמקנה להם יכולת מוחלטת. תוקפה של ההכרזה הוא 120 יום. לאחר פיגועי ה09\11 הוגדרו חוקים נגד טרור המאפשרים פגיעה בפרטיות ומעצרים מנהליים בקלות יתר על מנת למנוע טרור.

לדעתי אנו יכולים לשאוב הרבה מן החוק הקנדי וארחיב על כך בהמשך.

גרמניה:צורת השלטון בגרמניה מבוססת על חוקה כאשר ראש הממשלה נבחר ע"י הפרלמנט. בית הנבחרים הגרמני כולל את הבונדסטאג, בית הנבחרים הפדרלי, ואת הבונדסראט, המועצה הפדרלית, שבה נציגות שווה לכל אחת ממדינות הברית. סמכות החקיקה העליונה היא בידי הבונדסטאג, ואילו הבונדסראט משתתף בתהליך החקיקה וניהול הפדרציה. חוק היסוד ביחס למצבי חירום מבחין בין שלושה מצבי חירום אפשריים: 1- "מצב הגנה" – כאשר ישנו איום מזויין מידי או התקפה על המדינה. הממשלה יכולה לדרוש מהבונדסטג להכריז על מצב הגנה כאשר נדרש אישור גם מהבונדסרט והנשיא כמפקחים. ההכרזה מאפשרת הליך חקיקה מזורז והממשלה יכולה להורות למושלי מחוזות באופן ישיר מה עליהם לעשות במחוזם. כמו כן עובר הפיקוד על הכוחות הצבאיים לידי ראש הממשלה. אם הבונדסרט לא יכול להתכנס תוקם ועדה מיוחדת המורכבת ממנו ומהבונדסטג שתאשר את המהלכים. ביטול המצב יכול להיעשות ע"י הנבחרים והנשיא. כאשר התנאים שגרמו להכרזת המצב כבר לא רלוונטיים חובה לבטל מיידית את מצב ההגנה. 2- "מצב של מתיחות" – מצב מקדים למצב ההגנה. נדרש רוב מחברי הבונדסטג להכריזו. מצב זה אינו מקנה סמכות להליך חקיקה מזורז. 3- "מצב חירום פנימי"- מצב זה מתייחס לאסונות טבע ואיומים על הסדר הדמוקרטי במדינה. ההכרזה על מצב זה לא מחייבת את אישור בית הנבחרים. מצב זה מקנה לרשות המבצעת סמכויות נרחבות אך הם לא יכולים לפגוע בגרעין הקשה של זכויות האדם במדינה.

המבנה השלטוני יכול להזכיר קצת את יחסי הממשלה והכנסת בתהליך החקיקה, אני חושב שגם מצורת ההסדרה הגרמנית יש לנו מה ללמוד ועל כך אדון בהמשך.

ספרד: המלך מוסמך להכריז על מצב חירום באישור הפרלמנט. כמו גרמניה גם חוקת ספרד מבחינה בין 3 מצבי חירום אפשריים: כוננות- מכריזה הממשלה, באמצעות צו המוסכם על מועצת השרים, למשך תקופה מקסימלית של עד 15 יום. הממשלה חייבת ליידע את בית הנבחרים על דבר ההחלטה. בית הנבחרים יתכנס באופן מידי, וללא אישורו אי אפשר להאריך את תוקף ההכרזה. בצו יפורט האזור שבו במצב תקף. בעת חירום-מכריזה הממשלה, באמצעות צו המוסכם על מועצת השרים, ורק לאחר קבלת אישור בית הנבחרים. באישור ובהכרזה יפורטו מטרת מצב החירום האזור שהוא חל בו ומשכו שאינו יכול לעלות על 30 יום. תוקף ההכרזה יכול להיות מוארך ב:30 יום על פי הדרישות האמורות לעיל. מצור – המצב הקיצוני ביותר. בית הנבחרים מכריז עליו בהסכמת הרוב וקובע את תוקפו תנאיו ותחולתו.

סמכות הממשלה מוסדרת בחוק בעת מצב חירום. גם במצבי חירום לממשלה יש את החובה כלפי הפרלמנט שמפקח. באופן כללי מותרת הפגיעה בזכויות יסוד תוך כדי פיקוח הפרלמנט.

האמנה האירופאית לזכויות אדם: המסמך המתייחס לזכויות אדם בעת חירום בצורה ישירה הוא האמנה האירופית לזכויות אדם[[31]](#footnote-31). האמנה אומצה בפיקוחה של מועצת אירופה בשנת 1950, ונכנסה לתוקף בשנת 1953, במטרה להגן על זכויות אדם וחירויות יסוד בתחומי אירופה. כל חברי מועצת אירופה חתומים על האמנה וכל מדינה חברה חדשה אמורה לאשרר את האמנה בהקדם האפשרי.

מסמך האמנה יוצר את המסגרת לבית המשפט האירופי לזכויות אדם. כל אדם אשר לדעתו אחת מן המדינות החתומות על האמנה פגעה בזכויותיו על פי האמנה, זכאי להביא את עניינו בפני בית המשפט האירופי לזכויות אדם. החלטות בית המשפט אינן מחייבות את המדינה האמורה באופן אוטומטי, אולם בית המשפט מוסמך לחייב בפיצויים.

ס' 15 של האמנה קובע שבמצב חירום ציבורי המדינות החתומות יכולות לנקוט אמצעים הסותרים זכויות אדם ובלבד שהסטייה נחוצה ביותר עקב מצב החירום. כאשר ישנן כמה זכויות בהן לא ניתן לפגוע בכל מצב(כגון עינויים ועבדות).

שימוש במנגנון הוראות שעה בעוד מדינות.

מנגנון הוראות השעה הנהוג במדינת ישראל גם ביחס למצבי חירום כמו שאמרנו לעיל גם הוא ראוי להשוואה קצרה.

לאחר אירוע ה09\11 קנדה ארה"ב ובריטניה העבירו שורת חוקים למלחמה בטרור במתכונת של הוראות שעה. ארה"ב העבירה חוק ארוך עם הרבה סעיפים שנחקק בהליך מהיר וללא דיון ציבורי ממשי. החוק נתן סמכויות רבות לממשל למעכבים ואיסופי מודיעין. לאחר ויכוחים בקונגרס נתן הקונגרס תוקף קבוע לרוב הוראות החוק. קנדה גם היא העבירה חוק ארוך בהליך מזורז שנתן סמכויות מרחיבות לממשלה. החוק נתן יכולת לעצור ל3 ימים רק על סמך חשד ונתן לשופט יכולת לכפות עדות בחשאי. לאחר דיונים סוערים פקע תוקף סעיפים אלו בחוק ולא הוארכו.

בבריטניה נחקק חוק המאפשר להגדיר אזרח זר כחשוד בטרור. הגדרה אדם נתנה את האפשרות לגרשו ואף לכלוא אותו לזמן בלתי מוגבל. לאחר ביקורת חריפה שטענה שהחוק מפלה לא חוקית בין אזרח לשאינו אזרח. בתגובה חוקקו צווים המאפשרים מעצרים ותהליכים בדרגות שונות כהוראות שעה על חשודים. כל שנה מחדש מאריך בית הנבחרים את תוקפו.

**הדין הרצוי**

הערכת המצב הקיים : לאור האמור לעיל לדעתי ההכרזה המתחדשת מידי שנה על מצב חירום ללא ביקורת אמיתית וללא הצגת חלופה למצב זה היא בעיתית. אכן חלק גדול מהסמכויות הניתנות מתוקף ההכרזה רלוונטיות ונצרכות למדינה שמתמודדות עם איומים בלתי פוסקים מבית ומחוץ דבר יום ביומו. מהמשתמע מרוח הפסיקה ומהסקירה ההשוואתית נראה שכדי להבטיח את ההגנה על זכויות היסוד וכן לייעל את מערכת מצבי החירום במדינה נדרש לעשות שינוי ועבודה חקיקתית מאומצת של הכנסת. המצב כיום בו שוררת "חקיקת טלאים" כפי שציינה מרגית כהן[[32]](#footnote-32) דורש תהליך חקיקה משמעותי השם לנגד עיניו את עקרונות הבסיס של המשטר הדמוקרטי תוך ניסיון צמצום אפשרות הפגיעה בזכויות יסוד. דבר זה הוא מתפקידה היסודי ביותר של הכנסת. לכאורה ישנו היגיון בכך שהממשלה במצבי חירום תוכל לחוקק תקנות וחוקים מיידים ללא אישור הכנסת על מנת לתת מענה מהיר ואפקטיבי. אך הגיון חקיקת חירום זה הוא נשאר בגדר הלכאורה. הארכת מצב החירום מידי שנה מסיבה זו מקנה יכולות לממשלה ללא קשר למקרה חירום במהלך השנה ובעל פוטנציאל גדול לפגוע בעקרונות יסוד בדמוקרטיה. היועמ"ש בהתייחסו לעניין אמר במפורש: " אין לשכוח שמדובר בסמכויות שעת חירום כפשוטה, וכי רק מטעם זה-החירום- קיבל על עצמו המחוקק את ס' בחו"י הממשלה המאפשר להפקיע ולשנות כל חוק בעת חירום"[[33]](#footnote-33). וכן, פס"ד פריצקי[[34]](#footnote-34) הקובע במפורש שרק בלית ברירה הממשלה תחוקק ללא אישור הכנסת. לאור כל זאת בפרקים הקרובים אנסה לתת כיווני מחשבה והצעה לתהליך חקיקה משמעותי יותר ומדויק יותר ע"פ עקרונות אלו.

הבחנה בין זכות לאינטרס בחוק: כאשר אנו עוסקים בתקנות\חוקים הפוגעים בזכויות אחרות חשוב לבחון את ההבדל בין זכות לאינטרס[[35]](#footnote-35). זכות היא משהו מגובה משפטית שהאדם הספציפי שנפגע זכותו יוכל לתבוע עליה. פגיעה בחופש העיסוק של אדם מסויים תהווה פגיעה בזכות יסוד, אך פגיעה כללית במשק תפגע באינטרס הציבור וכתוצאה מכך ביחידים אך הפגיעה הכללית איננה פגיעה בזכות יסוד אלא באינטרס. לדוגמא קובעת המדינה משטר רישוי בתחום ברפואה הפוגע בחופש העיסוק על מנת לצמצם את החשש שרופא לא מוכשר יסכן את חיי מטופליו. לכאורה יש פה פגיעה בחופש העיסוק של הפרט אך פה אנו מסתכלים על אינטרס הכללי. אינטרס בד"כ יהווה שקלול אינטרסים וחשיבה אסטרטגית. בד"כ כאשר נדבר על "זכויות לציבור" הדבר יהיה אינטרס.

בפרשת גנימאת[[36]](#footnote-36)קבעו שופטי הרוב שישנו איזון פנימי בין זכויות וישנו איזון חיצוני בין זכות לאינטרס. בפשטות ניתן לומר שתפקידה של המדינה הוא להגן על זכויות תושביה. חשיבות ההבחנה היא בכך שבואנו לבחון את תקנות החירום לא נעמיד אותם כזכות וממלא נשווה אותם לזכויות יסוד של אנשים פרטיים שנפגעים אלא כפגיעה זמנית באינטרס תוך מאמץ וחשיבה מרבית על שימור זכויות הפרט כמה שניתן.

במילים אחרות ניתן לומר שהאינטרס אשר למענו פועלת המדינה יתרום להגנה על זכויות היסוד של תושביה במובן הרחב יותר. ההבחנה משליכה על יכולת הביקורת השיפוטית גם בעת חירום כאשר רק פגיעה ישירה באדם מסויים ובוודאות יוכל לעלות לדיון על פגיעה חוקתית של המדינה.

גם בחו"י כבוד האדם שבעצם מקבע זכויות האדם כזכויות חוקתיות ישנה התייחסות לכך: "ובלבד שהשלילה או ההגבלה יהיו לתכלית ראויה ולתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש"[[37]](#footnote-37). החוק עצמו מאפשר פגיעה זמנית בזכויות אלו ע"מ לשמר אינטרס גדול שמגן על הזכויות במבט רחבה יותר.

לדעתי לאחר שקיבלנו הבחנה זו היכולת לשרטט גבולות בבואנו להתקין תקנות חירום נהיית ברורה יותר. דווקא ההבחנה באינטרס ציבורי בו המדינה יכולה לפגוע בזכויות הכלל בשם אינטרס גדול מאפשר בטווח הרחוק והקרוב שמירת יתר על זכויות היסוד של אנשים פרטים. מבחן זה ניתן לראות בבירור בימי הקורונה בהם מגבילה המדינה את חופש העיסוק, התנועה ועוד כדי לשמור על חייהם של האנשים וכל הזכויות שיוכלו לשוב בעתיד. בעצם נוצרת לנו מעין פירמידת נורמות וערכים אל מול זכויות ותפקיד המחוקק יהיה לשקול בכף המאזניים ולהכריע מה הדבר הראוי בשעת חירום.

הצעה למתווה חדש : לדעתי, פתרון משפטי כזה או אחר יכול להוות מעין שימת פלסתר למצב אך לא ייתן מענה יסודי. אני חושב שצריך לבצע רפורמת חקיקה ולהסדיר את נושא החירום במדינת ישראל. השאיפה צריכה להגיע למצב בו ניתן יהיה לבטל את ההכרזה המתחדשת מידי שנה בלב שלם.

הבסיס להכל צריך להיות חקיקה לפי נושאים וקביעת סמכויות מפורטות להתמודדות עם מצבי חירום ספציפיים. הדבר ייתן לרשות המבצעת את הכוח שצריכה תוך פיקוח של הכנסת. החקיקה תצטרך להגדיר בכל מצב את המידתיות ואופן היכולת לפגוע בזכויות יסוד.

אני חושב שמן הראוי לאמץ את העקרונות של חוקת קנדה וגרמניה ולחלק את מצבי החירום השונים כך שכל אחד מקנה סמכויות אחרות. דבר זה יאפשר למתן את היקף הסמכויות של הרשות המבצעת. וידע להגדיר לכל מצב חירום את הסמכויות והפרוצדורות הנדרשות.

כמו כן אני חושב שכדי שההצהרה על מצב החירום אכן תהיה רלוונטית הוראות השעה הנוגעות למצבי חירום יהיו חייבות להיות מוגבלות גם ביכולת להאריך אותם. אני מציע שלאחר זמן מסויים של הארכה הכנסת תהיה מחויבת להפוך את החוק לקבוע ולהסדירו תחת החוקים ותקנות שעת חירום לפי ההסדר המוצע או לבטלו.

כמובן הקשיים לא נפתרים לגמרי בכך, ההבחנה בין הדרגות השונות וחלוקת הסמכויות איננה מהווה ערובה שהממשל לא ישתמש בהן באופן מופרז. ההכרה והחלוקה בחוק יכולה לטעמי להפחית מאד חשש זה. הבקרה שמוצעת בהסדר שכזה גדולה לאין ערוך ממצב בו ההצהרה מתחדשת כל שנה מחדש. גם הגבלת החקיקה החיצונית הנוגעת לשעת חירום מחזקת עניין זה.

בנוסף, אני רוצה להעלות הצעה שהעלה דיקן בי"ס ללימודים מתקדמים בבר אילן אריאל בנדור[[38]](#footnote-38). במצב בו הכנסת לא יכולה להתכנס ראוי שיחויב נציג מכל רשות לאשר את התקנת התקנות החדשות בעת חירום. דבר זה יאפשר את עיקרון הדמוקרטיה תוך מעורבות בצד המשפטי. אני חושב שהצעה זו מהווה מעין השלמה למודל שהצעתי במצבי חירום מיידים שלא שייך לכנס את כל הכנסת.

התהליך ארוך ומורכב אך לדעתי שווה זאת. אם הכנסת תמנה וועדה מיוחדת שזהו עיקר ענייניה והממשלה תתגייס לעניין במרץ תוכל לקום לנו מעין חוקה לשעת חירום במדינת ישראל. כמו כן הדבר יחזק מאד את השמירה על הסדר הדמוקרטי וזכויות היסוד גם בזמני קיצון שכאלו.

סיכום: בעבודה זו בחנו את ההסדר הקיים במדינת ישראל בשעת חירום. הראינו את הבעייתיות בהסדר אך גם את נחיצותו דווקא במדינה הנתונה לאיומים באופן תמידי. הבעיה העיקרית הינה חוסר הבהירות והסדר בנושא עקב קיומה המתמשך של מצב החירום דבר בגורם לחוסר איזון בין הרשויות ויכול להוביל לפגיעה בזכויות יסוד ובעקרונות הדמוקרטיה בצורה חריפה. במאמר סקרנו כיצד מדינות דמוקרטיות ברחבי העולם מתנהלות בשעת חירום, כיצד מגינות על זכויות היסוד והדמוקרטיה תוך מתן מענה ויעיל לאיום הקיים וההבדלים ביניהם. הצעתי לאמץ עקרונות מחוקות שונות המבחינות בין דרגות מצבי החירום והנפקות הפרקטית בהם. הבחנה זו מסדירה ושומרת יותר על איזונים בין הרשויות גם אם לא בצורה הרמטית.

הצבענו על כך שבמדינת ישראל ישנו מצב גדל של חקיקת קבע בעלת מהות של חקיקת חירום ללא מרכיב הוראת השעה. מצב זה יוצר מצב חירום קבוע ללא פיקוח על הממשלה וכך בנוסף להצהרה המתחדשת מידי שנה נוצרים חוקי חירום קבועים. הדבר מייתר את הצורך החוזר בהצהרת שעת החירום ומצד שני מעניק עוד כח לרשות המבצעת גם בשגרה.

הראיתי שבית המשפט במהלך השנים ניסה לזרז את הרשויות להסדיר את תהליכי החירום במדינה. לאחר הדיון ובמכלול הנסיבות נראה שראוי בהחלט לבצע רפורמה בהגדרת וחקיקת החירום במדנ"י. המתווה המוצע נותן דרך ועקרונות לקראת הסדרה של הנושא ומתן איזונים ובלמים בין כלל הרשויות. במשפט סיכום אני חושב שניתן לומר שדווקא מדינת ישראל שבה מצב החירום הוא דבר מציאותי ולא רק דיון משפטי תיאורטי, ואכן אחת לכמה זמן אכן יכולים להיות מורגשים במדינה מצבי חירום היכולים להשפיע האזרח הקטן. דווקא בשל כך הסדרת נושא חקיקת החירום צריכה להיות גבוהה בסדר העדיפות של מנהיגנו השואפים לחזק את הדמוקרטיה וההגנה על זכויות הפרט ולהיות "כמגדל אור" בנושא זה.

1. רפובליקת ויימאר **ויקיפדיה**

https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A8%D7%A4%D7%95%D7%91%D7%9C%D7%99%D7%A7%D7%A%D7%95%D7%99%D7%99%D7%9E%D7%90%D7%A8. [↑](#footnote-ref-1)
2. דפנה ברק ארז "חוקה למצבי חירום" **ספר שלמה לוין** 671 (2012). [↑](#footnote-ref-2)
3. סעיף 6 לדבר המלך במועצה על ארץ-ישראל (הגנה), 1937. [↑](#footnote-ref-3)
4. פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948. [↑](#footnote-ref-4)
5. תזכיר חוק לתיקון תקנות ההגנה (שעת חירום) (ביטול תקנות), התשע"ב-2012, 27.2.2012. [↑](#footnote-ref-5)
6. חוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016. [↑](#footnote-ref-6)
7. חוק יסוד: הממשלה, התשנ"ב-1992. [↑](#footnote-ref-7)
8. ס'38(א) לחוק יסוד: הממשלה. [↑](#footnote-ref-8)
9. ע"פ 63\156 **היועץ המשפטי לממשלה נ' אוסטרייכר**, פ"ד יז 2088, 2093(1963). [↑](#footnote-ref-9)
10. בג"ץ 90\2994 **בג"ץ פורז נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מד(3) 317 (1990). [↑](#footnote-ref-10)
11. בג"ץ 98\6971 **פריצקי נ' מדינת ישראל**, פ"ד נג(1) 763 (1999). [↑](#footnote-ref-11)
12. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו תשנ"ב-1992. [↑](#footnote-ref-12)
13. בג"ץ 99\3091 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת** (פורסם בנבו, 2012.5.8). [↑](#footnote-ref-13)
14. פסק דין **האגודה לזכויות האזרח,** לעיל ה"ש 11, פס' יא לפסק הדין של השופט אליקים רובינשטיין. [↑](#footnote-ref-14)
15. המלצת הוועדה המשותפת של ועדת חו"ב וועדת חוקה, חוק ומשפט, אתר הכנסת (2009). http://knesset.gov.il/tql/knesset\_new/knesset15/HTML\_28\_03\_2012\_09-20-03-AM/20010710@221-01JUL10@014.html. [↑](#footnote-ref-15)
16. חוק יסוד" השפיטה תשמ"ד-1983. [↑](#footnote-ref-16)
17. ראה לעיל הע"ש 10. [↑](#footnote-ref-17)
18. ראה לעיל הע"ש 9. [↑](#footnote-ref-18)
19. בג"ץ 96\2740 **שנסי נ' המפקח על היהלומים, משרד המסחר והתעשייה**, פד נא(4) 481. [↑](#footnote-ref-19)
20. אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט החוקתי של מדינת ישראל** כרך ב רשויות השלטון ואזרחות 936 (2005). [↑](#footnote-ref-20)
21. הע"ש 6, ס' 39. [↑](#footnote-ref-21)
22. הע"ש 11. [↑](#footnote-ref-22)
23. ראה הע"ש 6 ו 14. [↑](#footnote-ref-23)
24. הלל סומר "הזכויות הבלתי מנויות – על היקפה של המהפכה החוקתית" **משפטים** כח 257, 295(1997). [↑](#footnote-ref-24)
25. ס' 1(9) לחוקת ארצות הברית. [↑](#footnote-ref-25)
26. National Emergencies Act (NEA) (Pub.L. 94–412, 90 Stat. 1255, enacted September 14, 1976, codified at 50 U.S.C. § 1601–1651). [↑](#footnote-ref-26)
27. ס' 202 ל National Emergencies act. [↑](#footnote-ref-27)
28. civil contingencies act 2004. [↑](#footnote-ref-28)
29. ס' 21 ל .CCA [↑](#footnote-ref-29)
30. The Emergencies Act, S.C. 1988 C.29 -http://laws, lois.justice.gc.ca/eng/acts/E ; 4.5- P. Rosenthal, New Emergencies Act: Four Times the War Measures Act T, HE M . AN. ,LJ 20 573 –, 563, 565. [↑](#footnote-ref-30)
31. European Convention on Human Rights. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\_ENG.pdf [↑](#footnote-ref-31)
32. מרגית כהן "מעשי טלאים בדיני החירום" **משפטים** כט 23 (1999). [↑](#footnote-ref-32)
33. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 012.60 )3100.2 ( חקיקת משנה נוהל והנחיות – http://www.knesset.gov.il/ ,"חירום -פרק), 28 – שעת תקנות "9.11.2003 :עדכון( , 1.11.1985 pdf.explanation\_regulation/heb/laws תקנון עבודת הממשלה עצמו, בנוסחו האחרון, מסתפק ו 38' בהעתקת ס - לחוק 39- יסוד: הממשלה כלשונם. ראו התקנון לעבודת הממשלה הממשלה ה – - 33 בראשות בנימין נתניהו (אושר בהחלטת הממשלה מס' ), 4.1.2013. [↑](#footnote-ref-33)
34. 98\6971 **בג"ץ פריצקי נ' ממשלת ישראל** פ"ד נג (1) 763 (1999). [↑](#footnote-ref-34)
35. אורן גזל-אייל ואמנון רייכמן "אינטרסים ציבוריים כזכויות חוקתיות?" משפטים מא 97 (התשע"א). [↑](#footnote-ref-35)
36. ע"פ 95\2319 **עימאד גנימאת נ' מדנית ישראל** פ"ד מט 389 (1995). [↑](#footnote-ref-36)
37. ראה לעיל ה"ש 14. [↑](#footnote-ref-37)
38. אריאל בנדור "מצבי חירום" ספר דורית ביניש 447 (קרן אזולאי, איתי בר-סימן-טוב, אהרון ברק ושחר ליפשיץ עורכים, 2018). [↑](#footnote-ref-38)