במספר מאמרים הובאו עמדות באשר לשוני בין סמכויות הנתונות לממשלה מכוח מצב חירום כללי לבין מצבי חירום ספציפיים או מכוח חקיקה ראשית, וכך גם היתרונות והחסרונות שבכל אחד מהם. במאמר "חוקה למצבי חירום" נמתחה ביקורת על הפיכת ההכרזה על מצב חירום כללי מזמנית לקבועה מאז קום המדינה, מה שמרוקן אותה ממשמעות ומייתר אותה.[[1]](#footnote-1) במאמר "מצבי חירום" אף הוצע לבטל לגמרי את ההסדר הקיים בדבר הכרזת הכנסת על מצב חירום, והוצעה רפורמה חלופית למצב הקיים.[[2]](#footnote-2) הדגמה רלוונטית להסדרים הקיימים באשר לסמכויות במצבי חירום נעשתה בשני מאמרים הנוגעים למשבר הקורונה, איתו מתמודדת המדינה לאחרונה, והדרכים בהן פעלו הממשלה והכנסת לשם התמודדות עמו. באחד, "חוק הקורונה, שלטון החוק ותאטרון בובות", עלתה הטענה כי חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות), התש"ף-2020 (להלן: חוק הקורונה)[[3]](#footnote-3), שנחקק לצורך האמור, פוגע משמעותית בשלטון החוק ובייחוד בהיבטו הצורני.[[4]](#footnote-4) הוא פוגע בעקביות השינויים התכופים שהוא מעודד, והיעדר הכלליות שבו מאפשר יחס לאזרחים כ"בובות על חוט".[[5]](#footnote-5) בשני, "פרדוקס חוק הקורונה", נטען בנוסף שהחוק מהווה פרדוקס בהיבטים של סמכויות ופיקוח פרלמנטרי.[[6]](#footnote-6)

במאמרו "מצבי חירום" מציע אריאל בנדור רפורמה, הכוללת בין היתר את ביטולו של ההסדר הקיים - קיומה של הכרזה כללית ממושכת על מצב חירום מכוח חוק-יסוד הממשלה,[[7]](#footnote-7) והחלפתו בהסדרים המפרטים סמכויות ספציפיות למצבי חירום ספציפיים.[[8]](#footnote-8) על יעילות הצעה זו ברצוני לחלוק, מכמה סיבות.

ראשית, קשה יהיה לסקור את כל מצבי החירום האפשריים ולרדת לפרטים בעניין הצרכים שיעלו בהם והסמכויות שיהיו נחוצות בכל אחד מהם. כך ייתכן מצב של צמצום יתר של סמכויות הממשלה גם בעת צורך דחוף לשימוש בהן. לדוגמא במצב של מלחמה - אם יהיה חוק ספציפי המסדיר את סמכויות הממשלה בעתות מלחמה, יכול להיות שפעולה מפתיעה או חריגה מצד האויב תצריך תגובה מיידית ודחופה, שלא תהיה לממשלה סמכות מכוח החוק לבצעה, ובכך עלול להיפגע ביטחון המדינה ללא סיבה מידתית או מוצדקת.

שנית, כיוון שניתן למצוא דוגמאות שסותרות בפועל את יעילותו של הסדר הספציפי, והטובה מביניהן היא גם הרלוונטית ביותר בזמן האחרון - מגפת וירוס הקורונה וחוק הקורונה שנחקק לאורה.[[9]](#footnote-9) מטרתו של בנדור בהצעתו היא לצמצם את סמכויות הממשלה שהינן נרחבות למדי ואף קיצוניות כל עוד ההכרזה היא כללית.[[10]](#footnote-10) אך בפועל חוק הקורונה, שהוא חוק ספציפי המפרט בין היתר את סמכויות הממשלה בעת המגפה הנוכחית,[[11]](#footnote-11) יצר בעצם פרדוקס בעניין זה- והרחיב את סמכויות הממשלה במקום לצמצמן, בכך שהקנה לה מקור חדש להפעלת כוח חקיקתי.[[12]](#footnote-12) אמנם בעתירה שהוגשה כנגד שימוש בתקנות שעת חירום וההכרזה הכללית עליו לצורך התקנת תקנות לעניין הקורונה, הביע בית המשפט את עמדתו נגד השימוש בתקנות אלה.[[13]](#footnote-13) אך חוק הקורונה, שנחקק ברוח התנגדות זו, מעבר לכך שהרחיב את סמכויות הממשלה כאמור, גם פוגע משמעותית בשלטון החוק,[[14]](#footnote-14) דבר שמערער את יעילותה של חקיקה ראשית וספציפית ואת יתרונותיה. העתירה נדחתה עקב חקיקת חוק הקורונה והתייתרות הסעד שהתבקש בעתירה,[[15]](#footnote-15) אך חוק הקורונה עצמו והשוואת הסמכויות שהוא מקנה לאלו שנעשה בהן שימוש טרם החקיקה, לא נדונו בפסק-דין זה. חוק בדבר מצב חירום ספציפי עלול להיות ממוקד מדי ולא לכלול את כל הסמכויות שעלולות להידרש בפועל, מה שיוביל לשינויים רבים ותכופים בו ויפגע בעקביות הכללים הנקבעים, ובתיאום בין הרשויות לאזרח וכך גם בין הרשויות לבין עצמן – ביטוי נוסף לפגיעה בשלטון החוק.[[16]](#footnote-16) ניתן לראות זאת באשר לחוק הקורונה, שנחקק עקב מצב חירום בלתי-צפוי, משתנה ודינמי ככלל מצבי החירום, ושתוקן מאז חקיקתו ב-23.7.20 ועד היום שש פעמים בחצי שנה, אחת לחודש לערך.[[17]](#footnote-17) ייתכן ששינויים תכופים כאלה של חקיקה ראשית מייתרים את מעמדה ככזו. זאת לעומת סמכויות החירום הנתונות מכוח חוק-יסוד: הממשלה,[[18]](#footnote-18) שהינן יציבות וקשות לשינוי הרבה יותר.[[19]](#footnote-19) יתר על כן, מגפת הקורנה תהיה שונה ממגפה אחרת, במיוחד כשאירוע כזה אינו נפוץ וקורה אחת לשנים רבות, ולכן חוק שיסדיר סמכויות והתנהלות בעת מגפה ספק אם יתאים עצמו לכל מגפה שתגיע ולתקופות השונות והפרשי הזמנים.

אלטרנטיבה אפשרית להצעתו של בנדור יכולה לכלול הסדר דומה לזה שבחוקות גרמניה וספרד,[[20]](#footnote-20) שכוללת מעין 'רמות' של מצבי חירום ולא הגדרה קונקרטית שלהם, וכך גם הסמכויות יכולות להשתנות בהתאם לרמה ולמנוע מתן סמכויות יתר לממשלה. זאת לעומת הסדרים שקיימים היום בחיקוקים שונים, כגון מצב של "התקפה" למשל- שאינו טעון הכרזה,[[21]](#footnote-21) ועלול גם כן להעניק לממשלה סמכויות רבות שעלולות לפגוע בזכויות אדם וללא כל תהליך ממושך או הצבעה בכנסת.[[22]](#footnote-22)

לסיכום, ההצעה לביטול ההסדר של הכרזה כללית על מצב חירום והחלופה המוצעת עלולים להביא לחוסר בהירות ושינויים תכופים של חקיקה שתותאם למצבי חירום ספציפיים. חוק הקורונה הוא דוגמא לחקיקה כזו, ונטען כי הוא פוגע בשלטון החוק ויצר פרדוקס בכך שהרחיב את סמכויות הממשלה, במקום לצמצם אותן. על כן, לעניות דעתי, הצעתו של בנדור נסתרת בפועל ועשויה להיות לא רלוונטית באופן גורף לכל מצבי החירום האפשריים.

אופי הדיון והטיעון: זוהתה סוגיה מרכזית המופיעה בחלק מהמקורות, והדיון האקדמי בה פותח בעזרת המקורות האחרים. הטיעון המרכזי שלך עולה בבירור מנייר העמדה והוא נוסח היטב במילים שלך באופן בהיר, לכיד ושלם. שימת ליבך שהדגש בנייר העמדה הוא הטיעון העצמאי והמקורי שלך, כך שעלייך להדגיש את הנימוק הזה, לפתח אותו ולהרחיבו, תוך ביסוס שלו באמצעות מקורות שונים.

עיגון במקורות: המקורות אוזכרו בהערות שוליים מתאימות על פי כללי האזכור האחיד. שימת ליבך להערתי הנקודתית לעניין אופן האזכור החוזר. יש להקפיד להבהיר לקורא בצורה ברורה יותר האם מדובר בעמדתך האישית או בעמדת כותבים מהספרות הקיימת שאת מסכימה עימם. ככל שזו עמדתך האישית המקורית יש לציין זאת בבירור "לדעתי,.." וככל שזו עמדתו של כותב אחר, ראוי לציין זאת ולהוסיף הפניה מתאימה.

מבנה נייר העמדה ואופן הכתיבה: מבנה נייר העמדה סדור וברור. כלל המקורות הוצגו בקצרה מרובה כבר בפסקת הפתיחה וכך גם עמדתך האישית בסוגיה שנבחרה, לאחר מכן ביססת אותה לאורך נייר העמדה באמצעות המקורות שנזכרו. רמת הכתיבה והמשלב הלשוני גבוהים והולמים נייר עמדה אקדמי. ישנה חלוקה נאותה לפסקאות לפי הכלל: "נושא אחד לפסקה אחת". יש להקפיד על ההנחיות הטכניות למטלה גם בהערות השוליים.

ציון: 91

עבודה מצוינת. נהניתי לקרוא.

1. דפנה ברק-ארז "חוקה למצבי חירום" **ספר שלמה לוין** 671 (אשר גרוניס, אליעזר ריבלין ומיכאיל קרייני עורכים, 2013). [↑](#footnote-ref-1)
2. אריאל בנדור "מצבי חירום" **ספר דורית ביניש** 447 (קרן אזולאי, איתי בר -סימן-טוב, אהרן ברק ושחר ליפשיץ עורכים, 2018). [↑](#footnote-ref-2)
3. חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה) (הגבלת פעילות), התש"ף-2020, ס"ח 266 (להלן: חוק הקורונה). [↑](#footnote-ref-3)
4. נטלי דודזון "חוק הקורונה, שלטון החוק ותאטרון בובות; 'חירום בתוך חירום': סימפוזיון על חוק הקורונה, שלטון האדם וזכויות החוק"  **ICON-S-IL Blog**10.01.2021 [↑](#footnote-ref-4)
5. .israeliconstitutionalism.wordpress.com/2021/01/10/חוק-הקורונה-שלטון-החוק-ותאטרון-בובות

   שם. [↑](#footnote-ref-5)
6. ניר קוסטי ואייל גרוס "פרדוקס חוק הקורונה; 'חירום בתוך חירום': סימפוזיון על חוק הקורונה, שלטון החוק וזכויות האדם" **ICON-S-IL Blog** 12.01.2021 [↑](#footnote-ref-6)
7. .israeliconstitutionalism.wordpress.com/2021/01/12/פרדוקס-חוק-הקורונה-חירום-בתוך-חירום-ס

   חוק-יסוד: הממשלה, ס' 38-39. [↑](#footnote-ref-7)
8. בנדור " לעיל ה"ש 2, בעמ' 481. [↑](#footnote-ref-8)
9. חוק הקורונה. [↑](#footnote-ref-9)
10. בנדור, לעיל ה"ש 2, בעמ' 450. [↑](#footnote-ref-10)
11. חוק הקורונה, לעיל ה"ש 3. [↑](#footnote-ref-11)
12. קוסטי וגרוס, לעיל ה"ש 6. [↑](#footnote-ref-12)
13. בג"ץ 2399/20 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' ראש הממשלה**, פס' 3-5 (פורסם בנבו, 16.08.2020). [↑](#footnote-ref-13)
14. דודזון, לעיל ה"ש 4. [↑](#footnote-ref-14)
15. בג"ץ **עדאלה**, לעיל ה"ש 13, פס' 6. [↑](#footnote-ref-15)
16. דודזון, לעיל ה"ש 4. [↑](#footnote-ref-16)
17. חוק הקורונה, לעיל ה"ש 3. [↑](#footnote-ref-17)
18. חוק-יסוד: הממשלה. [↑](#footnote-ref-18)
19. ברק-ארז, לעיל ה"ש 1, בעמ' 681. [↑](#footnote-ref-19)
20. שם, בעמ' 686-687. [↑](#footnote-ref-20)
21. בנדור, לעיל ה"ש 2, בעמ' 473-474; הצעת חוק ההתגוננות האזרחית (תיקון מס' 9) (מצב מיוחד בעורף), התשנ"ז-1997, ה"ח כנסת וממשלה 479. [↑](#footnote-ref-21)
22. שם. [↑](#footnote-ref-22)