במאמרו **"מצבי חירום"[[1]](#footnote-1)** בוחן פרופ' בנדור (להלן: "**המלומד**") באספקלריה ביקורתית את ההסדר הקיים בישראל בדבר הכרזה כללית על מצב חירום בידי הרשות המחוקקת והקניית סמכויות חריגות עקב כך לרשות המבצעת. למול המצב הקיים, המלומד מציע מתווה לשינוי חוקתי[[2]](#footnote-2) שעיקרו בתיקון חוק יסוד: הממשלה[[3]](#footnote-3), בשלושה עוגנים מרכזיים: ביטול הסדר ההכרזה הכללית על מצב חירום ושלילת תחולת חקיקה בזיקה לקיומו, חקיקה מוסדרת של סמכויות להתמודדות עם מצבי חירום ספציפיים ואישור נציגי הרשויות המחוקקת והשופטת להתקנת תקנות לשעת חירום בידי הרשות המבצעת. **בחיבור זה אתמקד בקיומו של דיון ברפורמה החקוקה המוצעת ובשלביה השונים, תוך התייחסות לחסרונות וליתרונות הניבטים מהחלתה דה פקטו במציאות בת זמננו**. אציין מראש שבנקודות הביקורת אותן אעלה אשתדל להימנע מחלוקה דיכוטומית מובהקת בין עמדתי לרפורמה המוצעת, אלא מטרתי תהא מציאת "דרך המלך" שתאפשר את החלתה בישראל בצורה המיטבית.פתיח יפה מאוד

**ביטול ההכרזה-** המלומד סובר שהסיבה העיקרית לרתיעת המחוקק מביטול ההכרזה היא שלילה של מכלול החקיקה המותנה בה.[[4]](#footnote-4) בדומה למלומד, אני סבור שהנוהל הנוכחי אכן לא מקיים באופן מלא את תכלית ההתמודדות עם מצב חירום גרידא. לאור כך, הנני שותף למסקנתו להצעת אלטרנטיבה אופרטיבית, אם כי הצעתי מעט שונה. בעיניי ביטול מוחלט וגורף של נוהל ההכרזה בתצורתו הקיימת יגרום להיווצרותו של **חלל חקיקתי** בטווח המיידי. **מי ערב לכך שתבוצע חקיקה מהירה תוך תמימות דעים וברוב הנדרש על מנת להתמודד עם מצבי חירום שונים שעשויים להתעורר חדשות לבקרים**? לראיה, בנושא מעולם תוכן אחר שחלק הארי מחברי הכנסת מסכימים על חשיבותו הציבורית כגון הצעת חוק להפחתת שכר הלימוד לסטודנטים, אין הדבר התבטא בפועל בעת ההצבעה, והחלוקה בעד ונגד הייתה בהתאם למשמעת הסיעתית (כולל שר המל"ג בעצמו שהצביע נגד).[[5]](#footnote-5) יתרה מכך, אף אם נישא פעמינו לנושא ביטחוני "טהור" כגון מלחמה בטרור, עשויות להתעורר מחלוקות בהתאם לתפיסות עולם של זרמים פוליטיים שונים בנוגע להיקף הפגיעה בזכויות האדם בדרך להשגת היעדים שייקבעו, דבר שישפיע על היכולת להגיע להסכמה בעניין החקיקה הקונקרטית. הצעתי בהקשר זה היא **החלת היררכיה בדבר מצב חירום וחלוקה לרמות שונות כאלטרנטיבה לביטול מוחלט**, בדומה לחוקות ספרד וגרמניה וכהצעתה של פרופ' דפנה ברק ארז במאמרה....[[6]](#footnote-6) הדרך המיטבית בעיניי להגדרת וקביעת הרמות והיקף תחולתן הלכה למעשה היא המלצה של גורמים מקצועיים שונים היכן נדרש לסווג כל נושא קונקרטי, וזאת לאחר עבודת מטה מעמיקה (כגון המלצת גופי הביטחון בהקשר לוחמה בטרור). לאחר השלמת ההליך בידי הגורם המקצועי, יובא הנושא הספציפי לאישור סופי של הרשות המחוקקת ויוחלט אם לסווגו לרמה המומלצת. עיקר היתרון בהצעתי הוא הגדרת הרשות המחוקקת כ"גושפנקא סופית" ותו לא, דבר שיוביל לחיסכון בזמן ובמשאבים שיושקעו בתחומים אחרים.

**חקיקה מוסדרת להתמודדות עם מצבי חירום ספציפיים** – המלומד טוען בהקשר זה ששאיפתו ליצור חוק קוהרנטי אחד המכיל את קשת מצבי החירום השונים ומהווה תחלופה להסדרים השונים הפזורים בעשרות חוקים ותקנות.[[7]](#footnote-7) למול הדברים האמורים, אני סבור שחוק בודד הכולל סיטואציות רבות, שלא ברור מהו המכנה המשותף הענייני הכורך אותן יחד, עשוי לא לעמוד בשני המבחנים המרכזיים שלדעתי לאורם יש להעריך את יעילותו- **המבחן המהותי והמבחן האופרטיבי**. ראשית, בהקשר המהות לא נהיר בעיניי **מהי הגדרת הספקטרום התוחם את עולם התוכן של מצבי החירום וממנו נגזרים המצבים הספציפיים שיחוקקו**. לדוגמא, האם יידוי אבנים ביישוב מסוים נכלל תחת הגדרת חירום ויש לאפשר עקב כך הקלה באישור לתושבי המקום להצטיידות בנשק להתגוננות עצמית? בעוד פלוני יענה בחיוב מובהק, אלמוני מנגד יענה בשלילה מוחלטת. שנית, בהיבט האופרטיבי לדעתי קשה לעמוד **על כל מצב ומצב שיתעורר בבוא היום, דבר העשוי לעורר שינויים תכופים ופגיעה ביציבותו של החוק**. במקרה דעסקינן, פירוט יתר של סיטואציות העלולות להתעורר במצב חירום עשוי ליצור אצל האזרחים תחושה של "בובות על חוט", ולא להותיר להם מרחב תמרון, יכולת הפעלת שיקול דעת והערכת סיכונים.[[8]](#footnote-8) בעיניי בהקשר זה דווקא ניסוח כללי ולא מפורט עשוי להגביר את ציות האזרחים בעתות חירום ומשבר, כפי שגורסת ד"ר נטלי דודזון במאמרה....[[9]](#footnote-9) בנוסף , מעבר לחקיקה ראשית ללא הגדרת מנגנוני פיקוח ייעודים ויעילים בצידה עשוי להגביר את כוחה וגמישותה של הרשות המבצעת במקום להקטינם, בדומה לחוק הקורונה[[10]](#footnote-10) ובניגוד לתכלית אותה שואף המלומד להשיג.[[11]](#footnote-11) בדומה להמלצת המלומד אני מציע ליצור חוק קוהרנטי אחד, אך לא לכלול בו כל מצב ומצב בפירוט אלא להותיר גמישות חקיקתית באמצעות תיאור "משפחות" מצבי חירום שונים בקווים כלליים ותחת כותרות ערטילאיות (למשל מצבי חירום ביטחוניים, סביבתיים וכו').

**אישור נציגי הרשויות השופטת והמחוקקת להפעלת סמכות חריגה ושינוי חוקי המדינה על ידי הרשות המבצעת–**המלומד סובר שנדרש להוסיף דרישה פרוצדוראלית זו בשל הפגיעה החמורה בשלטון החוק ובהפרדת הרשויות.[[12]](#footnote-12) למרות הבנת הרציונל העומד מאחורי הטיעון המוצג, אני סבור שדווקא קיום האישור ולא היעדרו עלול לפגוע בעקרונות המהותיים המנויים. **נציגי הרשות השופטת, בשונה מהרשות המחוקקת או המבצעת, אינם נבחרי ציבור** וכבר היום ניכרת ביקורת ציבורית לא מעטה על עודף אקטיביזם שיפוטי, המהווה דרגה נמוכה יותר של התערבות בפעולת הרשויות האחרות מהאישור הנדון. לא מכבר עלתה גם ביקורת על אי קבלת עתירה בדבר ביקור משפחות שכולות בבתי העלמין הצבאיים ביום הזיכרון למול ההתרה להשתתף בהפגנות באותה העת.[[13]](#footnote-13) המלומד מוסיף וטוען כי האישור יוענק על ידי נציג של הרשות השופטת – נשיא ביהמ"ש העליון או שופט אחר שסמכות זו תואצל לו בידי הנשיא.[[14]](#footnote-14) **על זאת ראוי לתהות- מדוע יש להפקיד בידי אדם יחיד הכרעות הרות גורל?** בעיניי הדבר עשוי להפחית את האמון הציבורי ברשות השופטת, שממילא נמצא במגמת ירידה בשנים האחרונות. בהקשר זה המלצתי היא הותרת המצב על כנו ואי קיום דרישה לאישור מיוחד למימוש סמכויות הרשות המבצעת, אף בעתות חירום ומשבר. בעיניי לשלטון החוק והפרדת הרשויות ייטב אם תינתן עצמאות מלאה לכל רשות לפעולה בתחומי סמכותה.

**לסיכום**, בעיניי נדרש לשנות את ההסדר הקיים בישראל בדבר הכרזה על מצב חירום ויפה שעה אחת קודם. אני מציע לקבל את המתווה לרפורמה החקוקה מטעם המלומד, אך עם זאת להחילו תוך מספר שינויים – מדרג של מספר רמות חירום שונות כאלטרנטיבה לביטול מוחלט של ההכרזה, תיאור מצבי חירום שונים בצורה כללית שתקנה מרחב תמרון לאזרח שומר החוק ואי קיום אישור מטעם רשות נוספת לפעולות מטעם הרשות המבצעת אף בעתות חירום ומשבר. לעניות דעתי, השינויים נדרשים על למנת להחיל את הרפורמה דה פקטו בצורה האפקטיבית ביותר ולא לגרום להיווצרותו של מצב אבסורדי של "יצא שכרו בהפסדו".[[15]](#footnote-15)

הערות:

1. יישמת יפה את הדרישות הטכניות והצורניות של העבודה. שים לב לכתוב את מספר הקבוצה
2. ראה/י הערות בגוף העבודה, מכיוון שהיה צורך להתייחס ספציפית לכל חמש המקורות, אני חושבת שהיה צורך לציין כי העמדות שביטאת נלקחו מאותם מאמרים.
3. עבודה יפה מאוד, כל הכבוד!

**ציון: 100**

1. אריאל בנדור "מצבי חירום" **ספר דורית ביניש** 447 (קרן אזולאי, איתי בר-סימן-טוב, אהרן ברק ושחר ליפשיץ עורכים, 2018). [↑](#footnote-ref-1)
2. שם, בעמ' 480-483. [↑](#footnote-ref-2)
3. חוק יסוד: הממשלה, ס' 38-39. [↑](#footnote-ref-3)
4. בנדור, לעיל ה"ש 1, בעמ' 481. [↑](#footnote-ref-4)
5. הצעת חוק זכויות הסטודנט (תיקון – סיוע כלכלי בשעת חירום), התש"ף-2020, פ/1771/23. [↑](#footnote-ref-5)
6. דפנה ברק-ארז "חוקה למצבי חירום" **ספר שלמה לוין** 671, 686-687 (אשר גרוניס, אליעזר ריבלין ומיכאיל קרייני עורכים, 2013). בהקשר זה ראוי לציין שחוקות גרמניה וספרד קושרות בין מדרג ההכרזה לבין תחולתו הטריטוריאלית של מצב החירום. [↑](#footnote-ref-6)
7. לעיל ה"ש 1, בעמ' 483. [↑](#footnote-ref-7)
8. נטלי דודזון "חוק הקורונה, שלטון החוק ותאטרון בובות; 'חירום בתוך חירום': סימפוזיון על חוק הקורונה, שלטון החוק וזכויות האדם" **ICON-S-IL BLOG** (10.1.2021). [↑](#footnote-ref-8)
9. שם, בפס' 10. [↑](#footnote-ref-9)
10. חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020, ס"ח 266. [↑](#footnote-ref-10)
11. 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-11)
12. לעיל ה"ש 1, בעמ' 483. [↑](#footnote-ref-12)
13. בג"ץ 2705/20 **נתן (נתי) סמדר נ' ראש הממשלה**, פס' 18 לפסק דינו של השופט עמית (פורסם בנבו, 27.4.2020). [↑](#footnote-ref-13)
14. לעיל ה"ש 1, בעמ' 484. [↑](#footnote-ref-14)
15. משנה, אבות ה, י. [↑](#footnote-ref-15)