

מעמדן של ועדות הכנסת בעת החלת תקנות חירום

מוגש עבור ח"כ צבי האוזר

1. מבוא

המשטר בישראל מבוסס על הפרדה בין שלוש רשויות השלטון. הכנסת – בית הנבחרים הישראלי – היא הרשות המחוקקת, בעלת הסמכות הבלעדית במדינה לחוקק חוקים. מלבד כוחה לחוקק הכנסת היא הזרוע המפקחת על הממשלה. פיקוח הפרלמנט על הממשלה הוא עיקרון יסודי בכל משטר דמוקרטי¹ – ובמשטר פרלמנטרי, כמו בישראל, הוא אחד מתפקידיה העיקריים של הכנסת. ישנו מגוון של כלים פרלמנטריים העומדים לרשותה, ובראשם הוועדות לסוגיהן (ועדות קבועות, ועדות משנה, ועדות חקירה פרלמנטריות וכיוצא בזה).

מעמדן של ועדות הכנסת נקבע בחוק יסוד: הכנסת² וחוק יסוד: הממשלה³. על-פי חוקי יסוד אלו הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת ואחראית בפני הכנסת אחריות משותפת, אחריות משותפת פירושה שהממשלה כולה אחראית להחלטות המתקבלות על ידה בפני הכנסת. האחריות חלה גם על החלטות שר ועל החלטות של ועדות שרים שהתקבלו מתוקף הסמכויות שהאצילה להם הממשלה. עקרון האחריות המשותפת פירושו שמדיניות הממשלה מחייבת הן את הממשלה כולה כגוף והן את כל אחד מהשרים, גם אם נמנע בהצבעה, התנגד להחלטה או שלא היה שותף לה. ישנה נחיצות רבה לפיקוח ועדות הכנסת על עבודת הממשלה⁴, ועל כן, פיקוח הכנסת על הממשלה נעשה בדיונים במליאה, בהצעות לסדר-היום ובשאלות, ובדיונים בוועדות הכנסת שאליהם נקראים שרים או נציגיהם לדווח על פעילויותיהם.

ישנה חשיבות מיוחדת לכך שהכנסת תפקח על הממשלה בתקופת חירום. בזמנים אלו הממשלה נוקטת צעדים משמעותיים ואף קיצוניים – מתוך כוונה ראויה לבלום אסונות ביטחוניים או בריאותיים – שמובילים לריכוז סמכויות בידיה ולפגיעה בזכויות הפרט. הממשלה מפעילה סמכויות ואמצעים המחייבים לכל הפחות פיקוח של הכנסת. במשטר דמוקרטי, פיקוח הפרלמנט על הממשלה הוא אחד האמצעים העיקריים והחשובים למניעת ריכוז עוצמת יתר בידי הממשלה ופגיעה בזכויות הפרט, ולכן חשוב לשמור על פיקוח אפקטיבי גם במצב החירום.

תקנות שעת חירום הן מסוג חקיקת משנה שאינה מצריכה את אישור הכנסת, שבהתאם לחוק יסוד: הממשלה⁵ תפקידן לשמור על ביטחון הציבור ועל קיום האספקה והשירותים החיוניים. לאחר

¹ "תפקוד הכנסת במצב החירום שנגרם בשל נגיף הקורונה" מתוך חוות דעתם של ד"ר חן פרידברג, אביטל פרידמן,

ד"ר אסף שפירא, ד"ר שני מור, 2020

² ס' 21 לחוק יסוד: הכנסת

³ ס' 45 לחוק יסוד: הממשלה

⁴ חן פרידברג, איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח?, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.

⁵ ס' 39 לחוק יסוד: הממשלה

יוני, 2020

שהממשלה מכריזה על שעת חירום⁶ היא רשאית להתקין את תקנות החירום בכדי להגן על המדינה. תוקפן של תקנות שעת חירום הוא כפי שנקבע בהן ולא יעלה על שלושה חודשים.

היכולת להתקין תקנות שעת חירום התבססה קודם הקמת המדינה על תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945.⁷ תקנות ההגנה הן חקיקה מנדטורית, שנחקקו בתקופת המנדט הבריטי בארץ ישראל, על ידי השלטון הבריטי, במהלך מלחמתו במחתרות העבריות וכאמצעי לביסוס השלטון המנדטורי בישראל על-ידי עיגון מכלול סמכויות השלטון בתחומי הביטחון והסדר הציבורי. התקנות כללו הוראות במגוון רחב של תחומים, לרבות מתן סמכויות נרחבות ל"חילות הממשלה" ולמשטרה בתחומים שונים, קביעת עבירות פליליות בתחומי ביטחון, סדר ציבורי ושמירת סדרי השלטון, כינון ערכאות שיפוט אזרחיות וצבאיות, קביעת סמכויות חריגות במצבי חירום, ועוד. עם הקמת מדינת ישראל נשארו התקנות בתוקף, כמו כל חוקי המנדט שלא בוטלו בחקיקה. בשנת 2016 רבות מהתקנות בוטלו.

עוד לאחר קום המדינה הוקנתה לממשלת ישראל יכולת דומה באמצעות פקודת סדרי השלטון והמשפט⁸, ועם חקיקתו של חוק יסוד: הממשלה⁹ נקבעה בו הסמכות להתקין תקנות לשעת חירום.

ההבדל בין תקנות רגילות ובין תקנות לשעת חירום נעוץ בעובדה שתקנות רגילות מותקנות מכוחו של חוק מסוים, הקובע במדויק את מטרתן של התקנות ואת גבולות סמכותו של השר המוסמך להתקין. בפרט, אין בכוחן של תקנות לסתור חוק, ותקנות הסותרות חוק - בטלות. ביחס לתקנות שעת חירום, לעומת זאת, נקבע בחוק יסוד: הממשלה¹⁰ כי "תקנות שעת חירום כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים, והכל זולת אם אין הוראה אחרת בחוק". הוראה זו מקנה לתקנות שעת חירום אופי בלתי דמוקרטי ביותר: הן מקנות לממשלה יכולת להשעות כל חוק שחוקקה הכנסת. הסעיף מסייג וקובע כי אין בכוחן של תקנות שעת חירום למנוע פניה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע או להתיר פגיעה בכבוד האדם. בנוסף, מספר חוקי יסוד, בהם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, חוק יסוד: חופש העיסוק וחוק יסוד: הכנסת, קובעים במפורש כי אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנותם, להפקיע זמנית את תוקפם או לקבוע בהם תנאים.

2. רקע

הממשלה נדרשת לתת דין וחשבון על פעולותיה לגוף הנבחר העליון במדינה- הכנסת, ובאמצעותו לכלל האזרחים.¹¹ היעדר כל פיקוח הוא מצב בלתי תקין, אשר אינו מתיישב עם אופייה של ישראל כמדינה דמוקרטית. פיקוח כזה דורש באופן טבעי כנסת פעילה ומתפקדת במליאה ובוועדות.

במרץ 2020 על רקע התפשטות מגפת הקורונה ברחבי העולם, ובכדי למנוע ככל האפשר את התפשטות המגפה בישראל, הותקנו תקנות שעת חירום, מכוח ההוראות הקבועות בסעיפי הפקודה. תקנות אלו

⁶ ס' 38 לחוק יסוד: הממשלה

⁷ תקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945

⁸ פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948

⁹ ראה לעיל, ה"ש 1.

¹⁰ סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה.

¹¹ חן פרידברג, ועדות הכנסת בפרספקטיבה של פיקוח: כרוניקה של כישלון ידוע מראש? עיונים כתב עת רב-תחומי לחקר ישראל כרך 2013.20

יוני, 2020

הועבר כאמור עוד בטרם התכנסו ועדות הכנסת לאחר הבחירות לכנסת ה-23. במסגרת תקנות אלה ניתן למנות, בין היתר, את הצעדים המרכזיים הבאים: חובת בידוד על החוזרים משורה ארוכה של יעדים בחו"ל וחובת דיווח על מי שהיה במגע הדוק עם חולה; הגבלות התכנסויות בינלאומיות בישראל; מכסות על מספר המשתתפים בהתקהלויות מאורגנות ובכלל זה הגבלה נוכחית על התקהלות של מעל 100 אישה ואיש; הגבלות על השתתפות של אנשים אשר נמדד להם חום העולה על הטמפרטורה שנקבעה בצו בהגעה לכנסים ולמקום העבודה; מגבלות על עובדי מערכת הבריאות לצאת מגבולותיה של ישראל; איסור המוטל על המעסיקים בכל הנוגע להעסקת עובדים בבידוד; במקרה הצורך הותר איכון סולרי¹², ללא צו בית משפט, לחולים במחלת נגיף קורונה, של השוהים בקרבת חולה ושל הנדרשים לשהות בבידוד בית, כל זאת על מנת למזער את נזקי התפרצות נגיף הקורונה בישראל.

כמו כן, הוגשה עתירה לבג"ץ כנגד אישור תקנות החירום המאפשרות לשב"כ לסייע למשרד הבריאות במלאכת איתור החולים ומגעייהם. העותרים טענו לאי פיקוח פרלמנטרי על המהלך, ועל כך שוועדת החוץ והביטחון של הכנסת צריכה לאשרו. בפסק הדין¹³ ניתן צו ביניים המתנה את המשך המעקב על ידי השב"כ בהקמת וועדות רלוונטיות על-ידי הכנסת על-מנת לאפשר פיקוח פרלמנטרי על תקנות אלו. במהלך המשפט הדגישה נשיאת בית המשפט עליון, השופטת אסתר חיות, את חשיבותן של התקנות וחומרתם של הדברים¹⁴.

היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבליט, מתח אף הוא ביקורת¹⁵ וטען כי אין סיבה לעכב את דיוני הכנסת ואת הקמת ועדות הכנסת. היועץ המשפטי לממשלה אף הדגיש את חשיבות הקמת הוועדה המסדרת¹⁶ מוקדם ככל האפשר, כדי להתחיל את עבודת הכנסת, וכי העניין תואם את עמדתו בדבר הצורך החיוני בפיקוח פרלמנטרי על עבודת הממשלה דווקא בעת הזו.

כמו כן, במאמרו¹⁷, מנתח הפרשן המשפטי, יובל יועז, את חומרת המציאות בה תקנות חירום נקבעות ללא פיקוח של הכנסת: "יכולות וכלים שנועדו לפעול כלפי אויבים מופנות כלפי אזרחי ישראל". תקנות שעת חירום נועדו לאפשר קביעת נורמות במצבי קיצון, שבהם אין זה אפשרי שהכנסת תקבע אותן. נראה שהתכלית הזו אינה מתקיימת במקרה הנוכחי, שהרי עצם המהלך להתקין את התקנות אמש באישון לילה, נעשה לאחר שוועדת המשנה לשירותים חשאיים של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, סירבה לאשר באופן מיידי את התקנות כשיש כנסת והיא נכונה לבחון את האמצעים הדרקוניים המבוקשים, האם ניתן לומר שמצב החירום מחייב התקנת תקנות? שימוש של הממשלה בסמכותה

¹² תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), תש"ף-2020.

¹³ בג"ץ 2109/20 ע"ד שחר בן מאיר נ' ראש הממשלה (פורסם בנבו, 07.04.2020).

¹⁴ תומר גנון ויעל פרידסון "נשיאת העליון: למה לא לכנס היום את הכנסת? זו שעת חירום" פוליטי-מדיני YNET (19.03.20) www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5698087,00.html

¹⁵ תמר אלמוג, "מנדלבליט לבג"ץ: צווי הבריאות לא מונעים את עבודת הכנסת" כאן (22.03.2020) www.kan.org.il/Item/?itemId=68546

¹⁶ תפקיד הוועדה המסדרת הוא להביא לאישור הכנסת את הרכבן של ועדות הכנסת הקבועות, ועד לבחירתן רשאית הוועדה המסדרת לבחור ועדות זמניות לענייני כספים ולענייני חוץ וביטחון. לוועדה המסדרת מסורות, עד לבחירתה של ועדת הכנסת, סמכויות ועדת הכנסת הנוגעות לסדרי הבית ולדיוני הכנסת.

¹⁷ יובל יועז "ללא פיקוח הכנסת, כלים שנועדו לטפל באויבים מופנים כעת כלפי אזרחים" זמן ישראל (2020) <https://www.zman.co.il/91566/>

יוני, 2020

מרחיקת הלכת להתקין תקנות שעת חירום, כדרך לעקוף את הרשות המחוקקת, מעורר סימני שאלה חוקתיים.

פיקוח הכנסת על הממשלה נעשה בדיונים במליאה בדיונים בוועדות הכנסת שאליהם נקראים ומחוייבים השרים או נציגיהם להתייצב ולדווח על פעילויותיהם¹⁸. כוחן של ועדות הכנסת נקבע בחוק היסוד: הממשלה והכנסת על פיהם¹⁹, רשאים חברי הכנסת, בחתימה של 40 מהם לפחות, לזמן את ראש הממשלה לדיון במליאה בנושא שהם מבקשים לדון בו. הכנסת²⁰ גם יכולה להביא להתפטרות הממשלה באישור הצעת אי-אמון בממשלה במליאת הכנסת.

על פי גישתו של היועץ המשפטי לממשלה²¹, "הדרך המועדפת" על מנת לקבוע הנחיות חדשות, בשעות חירום, היא בהחלטת ממשלה (ולא תקנות) שתאושר ותאומץ על ידי ועדת חוץ וביטחון, זאת על מנת לאפשר לחברי הכנסת לפקח ולאשר באמצעים פרלמנטריים את השימוש באמצעים וההנחיות. אך, על פי חוק יסוד: הממשלה²² במצבי חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות בכדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור ועוד; אך הממשלה מחויבת להביא לאישור ועדת חוץ וביטחון תקנות אלו, והן יונחו על שולחן הוועדה סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן. במצב הנוכחי, במשבר הקורונה, ועדת חוץ וביטחון, שכונסה לדיון חטוף שעה וחצי לפני פיזור, לא הספיקה להצביע על בקשת הממשלה להתיר לשב"כ את המעקב אחר טלפונים של הנדבקים ושל השוהים בסביבתם²³, ולכן, תקנות החירום שנקבעו ע"י הממשלה נכסו לתוקף באופן מיידי. המשך הדיון ואישור התקנות יתרחש רק לאחר שתוקם ועדה חדשה.

לאור האמור לעיל, ניתן להסיק שישנו חסר בדין הישראלי אשר פגע בכוחו ובתפקידו של המחוקק בעת הגדרת מצב חירום בשל משבר ביולוגי. ביוזמה זו אנו בוחנים את המצב החוקי של מצבי החירום השונים, על מנת לטייב את פיקוח הכנסת על הממשלה בעתות משבר.

3. סקירת המצב המשפטי בישראל

א. מקומן של תקנות חירום בהקשר הביטחוני

כידוע, מדינת ישראל מצויה במצב חירום מאז קומה אז הוכרז על מצב החירום לראשונה מכוח סעיף 9 לפקודת סדרי שלטון ומשפט²⁴, ומאז הוארך מעת לעת ע"י הכנסת מכוח חוק יסוד: הממשלה²⁵. הסמכות להתקין תקנות חירום בישראל נשענת על תקנות ההגנה המנדטוריות לשעת חירום²⁶ לפיהן ניתנה לממשלת המנדט הבריטי אמצעי להילחם במחתרות העבריות תוך שיקול דעת כמעט מוחלט. עם

¹⁸ ס' 42 לחוק יסוד: הממשלה

¹⁹ ס' 21 (ב) לחוק יסוד: הכנסת

²⁰ ס' 28 לחוק יסוד: הממשלה

²¹ ברוך קרא וספי עובדיה "היועמ"ש: מטרת התקנות להציל חיים, לא יאסף תוכן של הודעות" **חדשות 13** 17.3.2020 <https://13news.co.il/item/news/politics/state-policy/ashkenazi-coronavirus-israel-1028993>

²² ס' 39 (א) לחוק יסוד: הממשלה

²³ יהונתן ליס, " המעקב אחר חולי קורונה ועדת השירותים החשאיים פוזרה לפני שקבעה אם יאוכנו טלפונים של חולים" **הארץ-בריאות** 16.03.2020 <https://www.haaretz.co.il/health/corona/1.8679708>

²⁴ פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948 (להלן: הפקודה).

²⁵ ס' 38 לחוק-יסוד: הממשלה, ס"ח התשס"א 158.

²⁶ תקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945.

יוני, 2020

הקמת המדינה, נחקקה פקודת סדרי שלטון ומשפט²⁷ אשר העניקה לממשלה הזמנית בארץ סמכות דומה לזו שניתנה בתקופת המנדט. בשנת 1968, עם חקיקתו של חוק יסוד: הממשלה הוסדר כוחה של הממשלה להתקין תקנות בשעת חירום. עפ"י חוק זה, בעיתות חירום, לממשלה המנדט להתקין תקנות בכדי להגן על המדינה, על ביטחון הציבור ועל קיום האספקה והשירותים החיוניים²⁸.

עם זאת, כוחה של הממשלה מוגבל והדבר בא לידי בתוכן חקיקתו של חוק היסוד. ראשית, תוקפן של התקנות הוא כפי שנקבע בהן אשר לא יעלה על שלושה חודשים. מעבר לכך, החוק מגדיר את כוחה של הכנסת וסמכותה להאריך את תוקפן לאחר שלושה חודשים בחוק, להחליט על ביטולן בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת. נוסף על כך, ניכר שהכנסת שריינה מספר חוקים כך שלא יהיה ניתן לשנותם על ידי התקנת תקנות ובכללם חוק יסוד: הממשלה. אם כך, יוצא שסמכותה של הכנסת לעניין תקנות החירום מוסדר בחקיקה בעלת מעמד על חוקת.

הצעת החוק בדבר הארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה ושומרון - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), העוסקות ביחסי הגומלין המשפטיים בין ישראל לבין אזורי יהודה ושומרון, לרבות הסדרת החיים והסמכויות לגבי ישראלים המתגוררים באזור יהודה ושומרון, והעזרה המשפטית בין ישראל לרשות הפלסטינית, הינה דוגמא למעמדה של הכנסת וסמכותה להאריך תוקפן של תקנות חירום וכך נעשה מעת לעת כאשר ההחלטה האחרונה ניתנה בשנת 2017 ובה התקבלה הצעת החוק בדבר הארכת תוקף התקנות בחמש שנים נוספות²⁹.

בשנת 2011 המשרד לביטחון פנים גיבש תוכנית להתקנת תקנות לשעת חירום, בשל הכרזתה של הרשות הפלסטינית כי היא עתידה לפנות לאו"ם בבקשה להכריז על מדינה פלסטינית. החשש שעלה מהכרזה זו היה להפרות סדר המוניות כתוצאה מההכרזה האמורה. תקנות אלו מרחיבות את סמכותה של המשטרה ובכללן עיכוב חשודים מעבר לזמן שמתיר החוק כיום; הארכת פרק הזמן שבו ניתן לעכב קטינים עד להבאתם בפני שופט להארכת מעצר ועוד. תוכנית זו זכתה לביקורת רבה מצד גורמים שונים וביניהם היועץ המשפטי של האגודה לזכויות האזרח, עו"ד דן יקר, אשר טען כי התוכנית היא דוגמא לפוטנציאל הפגיעה החמורה שיש לסמכות הדקונית המצויה ביד הממשלה להתקין תקנות שעת חירום³⁰. ביקורת נוספת³¹ נשמעה מצד פרופ' אריאל בנדור, אשר גרס כי אין להשאיר את התוכנית כתוכנית מגירה לקראת החלטת האו"ם הצפויה, אלא יש לפנות לכנסת מבעוד מועד ולבקשה לערוך את שינויי החקיקה הנדרשים, היות שאפשרות התקנת תקנות שעת חירום נועדה למצבים בהם שעת החירום אינה מאפשרת הליך חקיקה בכנסת.

נציין ונאמר כי מסקירה אודות היקפן של תקנות החירום בישראל עולה כי השימוש בהן הולך ופוחת במרוצת הזמן, כך בעוד שבראשית ימי המדינה תדירות השימוש בהן הייתה גבוהה, החל מסוף שנות

²⁷ סי' 9 לפקודה.

²⁸ סי' 39(א) לחוק-יסוד: הממשלה, ס"ח התשס"א 158.

²⁹ חוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה ושומרון - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), תשע"ז-2017.

³⁰ "לקראת ההכרזה: תקנות חירום חדשות" חדשות 2- חדשות www.mako.co.il/news-18.09.2011

[specials/palestinian-independence/Article-3c94ca0be497231017.htm](https://www.mako.co.il/news-18.09.2011/specials/palestinian-independence/Article-3c94ca0be497231017.htm)

³¹ תומר זרחין "המשטרה נערכת להכרזה הפלסטינית | תקנות שעת חירום יפגעו בזכויות עצורים" הארץ- חדשות

18.09.2011 www.haaretz.co.il/news/politics/1.1476436

יוני, 2020

השמונים ניכר צמצום השימוש בהן. עיקר השימוש בהן הוא בצוק העיתים המחייב נקיטת צעדים מידית ללא יכולת המתנה עד להשלמת הליך חקיקה "רגיל" ע"י הכנסת, אם כי מצב החירום בו מצויה המדינה מקום המדינה ועד היום לא מוביל, כאמור, לשימוש תדיר בהן.

מלבד שימוש הנדיר כיום, ניתן אף לראות כיצד תקנות אלו אינן חפות מביקורת וניסיון לצמצם את תחולתן הלכה למעשה. דוגמא לכך, היא תקנה 119 לתקנות ההגנה³² לפיה רשאי המפקד הצבאי להורות על הריסת מבנה כל שהוא, אם התעורר חשד שהלה שימש לפיגוע טרור וזאת לשם הרתעה או ענישה של מבצעי פעולות טרור פוטנציאליים. על תקנה זו התרעמו ארגוני זכויות אדם, ביניהם "הועד הישראלי נגד הריסת בתים", הרואה בהריסת בתי מחבלים עונש קולקטיבי והפרה של זכויות אדם לפי המשפט הבינלאומי. פועלו של הועד מצוי בכמה ערוצים ובכלל זה התנגדות פיזית להריסת בתי מחבלים, סיורים במזרח ירושלים וביהודה ושומרון, הפגנות, מערכי הסברה ועוד. מלבד זאת, עתירות רבות הוגשו לבג"ץ כנגד הריסת בתי מחבלים וביניהן בג"ץ המוקד להגנת הפרט ואחרים³³ בו טענו העותרים שהשימוש בהריסת בתים אינו חוקי היות שהוא מפר את הדין הישראלי והמשפט הבינלאומי. עתירתם נדחתה וכבוד השופט סולברג פסק כי ניתן להשתמש באמצעי זה אך באופן מידתי. יתרה מכך, ישנו ניסיון לצמצום השימוש בהריסה בהתאם לתוצאות הפיגוע, כך בעוד שבתיים של מחבלים אשר "צלחו" את הפעולה המבוקשת יהרסו, לא יהרסו בתיים של מחבלים אשר מלאכתם לא הסתיימה והביאה לנפגעים בלבד. לשון אחר, קיימת הבחנה בין פיגוע עם הרוגים לבין פיגוע אשר תוצאותיו נושאות פצועים בלבד. ישנם קולות המוחים כנגד בג"ץ וגורסים כי העיכוב בהוצאת פעולת ההריסה אל הפועל נוצר בשל המערכת המשפטית, כך שבלעדיה בית מחבל היה נהרס בסמוך לביצוע פעולת הטרור.³⁴

מסקירה זו אודות השימוש בתקנה האמורה, נראה כי השימוש בהן נעשה בעיקרו בעת האינתיפאדה הראשונה, לאחריה השימוש בהן פחת עד להופעתה של האינתיפאדה השנייה בה שבה המדינה להשתמש במדיניות זו. אולם, נקודת המפנה הראשונה הופיעה בשנת 2005 ע"י צוות שהוקם בראשותו של האלוף אודי שני אשר הגיע למסקנה שמדיניות זו אינה משיגה את מטרתה ואפקט ההרתעה נשחק עם הזמן. על כן, הוחלט להפסיק את השימוש בפעולת ההריסה, אם כי בפועל לא נעלמה מדיניות זו והשימוש בה נעשה בזהירות רבה. נציין כי תוקפן של התקנות אמנם מעניק את המנדט להרוס את בית משפחתו של המחבל, אולם בפועל לא פעם מתבצעת אטימת חדרו הפרטי של המחבל בלבד. הדבר מעיד על זהירות השימוש בכלי ובמידתיות השימוש בו.

לסיכומו של דבר, נראה כי שימושן של תקנות שעות חירום אינו תכוף ואף חלה ירידה ניכרת בשימוש בהן. לא זו אף זו, התקנות אינן חפות מקשיים וניתן לראות על דרך הדוגמות השונות לעיל את המגמה המתמדת לצמצום תחולתן בפועל.

³² תקנה 119 לתקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945.

³³ בג"ץ 8091/14 המוקד להגנת הפרט נ' שר הביטחון, (פורסם בנבו, 31.12.2014).

³⁴ שירית אביטן כהן "בלי בג"ץ, בית מחבל נהרס בתוך שבועות" מקור ראשון- חדשות 31.10.2018

יוני, 2020

ב. מקומן של ועדות הכנסת בשעת חירום שאינה מלחמה

1. מצב חירום

הסמכות להכריז על מצב חירום מעוגנת מאז 1996 בסעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה. החוק מסמיך את הכנסת להכריז על מצב חירום, אך מותיר בידי הממשלה את הסמכות לעשות זאת במידת הצורך טרם כינוס הכנסת לתקופה שלא תעלה על שבעה ימים.

חוק-יסוד: הממשלה קובע כי תוקף הכרזה על מצב חירום לא יעלה על שנה. בסעיף 69 לתקנון הכנסת נקבע כי הכרזה על מצב חירום תתקבל בכנסת לפי המלצת ועדה משותפת של ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה, חוק ומשפט. בסמכותה של הכנסת לבטל את מצב החירום בכל עת, בין שהוכרז על ידה ובין שהוכרז על ידי הממשלה.

אף על-פי שהנסיבות ששררו בשנותיה הראשונות של המדינה השתנו, קיים מצב חירום מאז על-פי ההגדרות האלו, והכנסת והממשלה מאריכות את מצב החירום באופן עקבי. הסיבה לכך היא שבמשך השנים נחקקו חוקים רבים ובהם הוראות המותנות בקיומו של מצב חירום, וביטולו יביא לביטולן של הוראות אלה. בשנים האחרונות פועלות הכנסת והממשלה לניתוק החקיקה שהצורך בה קיים גם בשגרה, מהזיקה להכרזה על מצב חירום.

סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, מעניק לממשלה סמכות חריגה להתקין תקנות שעת חירום בעת שהמדינה מצויה "במצב חירום", וזאת "כדי להגן על המדינה, בטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים"³⁵.

מבחינת תוכנו, תקנות שעת חירום יכולות "לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מיסים או תשלומי חובה אחרים, והכל זולת אם אין הוראה אחרת בחוק"³⁶. עם זאת, כאמור, נקבע ש"אין בכוחן של תקנות לשעת חירום למנוע פניה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע, או להתיר פגיעה בכבוד האדם"³⁷. כמו כן, בשורה של חוקי יסוד נקבע כי הם עצמם חסינים מפני תקנות שעת חירום – ותקנות מסוג זה אינן יכולות לשנותם, להפקיע זמנית את תוקפם או לקבוע בהם תנאים (כך נקבע בחוק-יסוד: הממשלה עצמו, בחוק-יסוד: הכנסת, חוק-יסוד: השפיטה וחוק-יסוד: חופש העיסוק). עוד מובהר בסעיף 39, כי תקנות שעת חירום יהיו מצומצמות ככל הניתן בהיקפן במובן זה ש"לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת" (ס"ק(ה)). בכל הנוגע לפיקוח הפרלמנטרי על תקנות שעת חירום נקבע בסעיף 39 האמור כי תקנות שעת חירום יונחו על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת סמוך ככל האפשר לאחר התקנתן (ס"ק(א)). עוד נקבע כי, תוקפן של תקנות שעת חירום יפקע כעבור שלושה חודשים מיום התקנתן, אלא אם הוארך תוקפן בחוק, או שבוטלו על-ידי הכנסת בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת (ס"ק(ו)).³⁸

³⁵ סעיף 39(א) לחוק יסוד: הממשלה

³⁶ סעיף 39(ג) לחוק יסוד: הממשלה

³⁷ סעיף 39(ד) לחוק יסוד: הממשלה

³⁸ בג"ץ 2109/20 ע"ד שחר בן מאיר נ' ראש הממשלה. תגובה מטעם הכנסת. פסק הדין עדיין אינו ניתן.

יוני, 2020

הפעם האחרונה בה הוכרז מצב החירום ע"י הכנסת הייתה ביום 17 בפברואר 2020³⁹. בשגרה ניתן להאריך את ההכרזה על מצב החירום בשנה, אולם כאשר אין לכנסת ועדות קבועות, הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון יכולה להמליץ למליאה להאריך את תקופת ההכרזה על מצב החירום לתקופה שלא תעלה על ארבעה חודשים מיום ההכרזה. יש לציין, כי בסמכותה של הכנסת לבטל את ההכרזה על מצב חירום בכל עת.

2. שימוש נרחב בחקיקת חירום בעת משבר כלכלי

שיאו של השימוש בתקנות לשעת חירום, במצב שאינו ביטחוני, התרחש בשנים 1974-1985, כאשר תוקנו מאות תקנות חירום כלכליות. קיצה של תקופה זו הגיעה עם הקמת ממשלת אחדות ויישום תכנית הייצוב הכלכלית לשנת 1985.⁴⁰

במרכזה של תכנית זו, עמד חוק ההסדרים, שבמתכונתו הראשונה נקרא תקנת חירום: תקנות שעת חירום (הסדרים לשעת חירום במשק המדינה), התשמ"ה-1985. למרות היעדר כל אופוזיציה בכנסת ומחוצה לה, העדיף השלטון להשתמש בחקיקת חירום במקום בהליך חקיקה רגיל עבור רפורמה כלכלית כה משמעותית. קרוב למועד פקיעת התקנה חוקה הכנסת את חוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה, התשמ"ו-1985, שהחליף את תקנת החירום ככלי מדיניות מרכזי של הרשות המבצעת וכאמצעי עוקף לתהליך החקיקה הרגיל.⁴¹

אומנם אין חולק כי מדינת ישראל יצאה מהמשבר הכלכלי של שנות ה-80 בזכות אותה מדיניות, אך מאז נהפך חוק ההסדרים לחלק אינטגרלי ממנגנון תקציב המדינה והוא נחקק מדי שנה. גם במתכונתו כחוק עדיין מדובר בחוק החורג מכללי חקיקה נורמטיביים ומשמש מסלול עוקף כנסת וחקיקה בכל הנוגע למדיניות כלכלית. כך, בהליך חקיקה מזוהז ובלי דיון מעמיק בסעיפי החוק, כלומר, ללא פיקוח משמעותי, מוצאת לפועל מדיניות הממשלה. נראה כי חוק ההסדרים, המאגד סעיפי תקציב רבים שעליהם מצביעים כמקשה אחת, והוראות שעה זמניות שנשארות בתוקף תקופה ארוכה מאוד, הם כלים חילופיים לתקנות שעת חירום ולכן, לכאורה, מזוהה ירידה חדה בשימוש בהן.

שילוב של מצב חירום תמידי, יחד עם משבר כלכלי עמוק, ובנוסף שימוש מרובה ע"י הממשלה בתקנות לשעת חירום הוא אשר יצר את 'מוסד חוק הסדרים'. ניתן להסיק, כי גם בעת משבר הקורונה, שימוש מרובה, לאורך זמן, בתקנות שעת חירום אשר אינן מלוות בהליכי חקיקה צמודה ע"י הכנסת, עשוי ליצור יציר כפיים דומה, אשר עשוי לפגוע בכוחה של הכנסת בעתיד.

תימוכין לצורך בהליכי חקיקה על-פני תקנות שעת חירום, ניתן למצוא בתגובתה של הכנסת מהעת האחרונה:

"סמכותה של הרשות המבצעת לשנות מחוקי הכנסת או לקבוע הסדרים ראשוניים באמצעות תקנות לשעת חירום מהווה פגיעה בערכים דמוקרטיים ובראשם בעקרון הפרדת

³⁹ <https://m.knesset.gov.il/news/pressreleases/pages/press17.02.20f.aspx>

⁴⁰ יואב מחוזאי, רגולציה כלכלית באמצעות סמכויות חירום: ישראל, 1974-1985-din. <http://din-1985-1974>.

online.info/pdf/mht2-15.pdf

⁴¹ שם

יוני, 2020

הרשויות. נדמה שעל כך אין חולק. בהתאם לכך, על-פי ההלכה הפסוקה, גם כאשר הממשלה מבקשת לתת מענה לבעיה דחופה, דרך המלך היא במסלול הפרלמנטרי - באמצעות פנייה להסדרת הסוגיה העומדת על הפרק בחקיקה, או במקרים אחרים באמצעות פנייה לקבלת אישור הוועדה הרלוונטית בכנסת. בית המשפט הנכבד הבהיר בהקשר זה כי "ניתן להתקין תקנות שעת חירום, רק כאשר מתקיימות נסיבות חירום מיוחדות אשר מצדיקות את הסטייה החמורה מעקרון הפרדת הרשויות ומעקרון שלטון החוק המהותי" (בג"ץ 98/6971 פריצקי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(1)763, 779 (1999) (להלן: "עניין פריצקי"). השימוש בתקנות שעת חירום צריך להיות אפוא בבחינת אמצעי אחרון, ועל כן, בכל מצב שבו ניתן לפנות לחקיקה רגילה, יש להעדיף דרך זו על פני התקנת תקנות שעת חירום. כפי שהבהיר בית המשפט הנכבד בעניין פריצקי (בעמ' 787): מצפה אני לכך, כי השימוש בתקנות שעת חירום לא יהווה אמצעי ראשון אלא אחרון.⁴²

3. "אירוע חירום אזרחי"

פונקציה נוספת בה יכולה הרשות המבצעת להשתמש על-מנת לגבור בצורה זמנית על הכנסת (ואף הועלתה כאפשרות עם פרץ מגפת הקורונה ע"י השר לביטחון פנים⁴³), היא הכרזה על "אירוע חירום אזרחי".

הפרק השישי בפקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971,⁴⁴ מאפשר לרשות המבצעת להכריז על אירוע חירום אזרחי, אשר מוגדר ע"פ ס' 90א כך:

"אירוע חירום אזרחי" – אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי, אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה או פעילות חבלנית עוינת;

על-פי סעיף 90ב לפקודת המשטרה, ככלל, הסמכות להכריז על אירוע חירום אזרחי היא בידי השר לביטחון הפנים. לכלל זה מספר חריגים בהם הסמכות תהיה בידי שר הביטחון או ראש הממשלה.

ההכרזה תיכנס לתוקף כאשר תימסר למפק"ל או לרמטכ"ל, אם ניתנה על ידי ראש הממשלה או שר הביטחון. תוקף ההכרזה הוא 48 שעות מרגע מסירת ההודעה, והשר רשאי להאריך הכרזה זו עד 96 שעות. הממשלה רשאית להאריך את תוקף ההכרזה לשבוע, והארכות נוספות טעונות אישור של ועדת החוץ והביטחון.

בעת אירוע חירום אזרחי הפיקוד והשליטה הם בידי המשטרה, אך החוק קובע מנגנונים המאפשרים את העברתם לצה"ל.

מאז נחקק הפרק האמור בשנת 2005, לא נעשה שימוש במנגנון ההכרזה על "אירוע חירום אזרחי" הקבוע בו, וזאת על אף שבמהלך השנים התרחשו כמה אירועים שנכנסו לגדרו של אירוע חירום אזרחי

⁴² <https://z.calcalist.co.il/assets/pickerul/d1f6bd3d-795c-4745-bf86-9ad52a02fd9d.pdf>

⁴³ <https://www.kan.org.il/item/?itemid=68601> (פורסם בתאריך 20.03.20).

⁴⁴ [חוק לתיקון פקודת המשטרה \(מס' 19\), התשס"ה-2005](#) וכן [חוק לתיקון פקודת המשטרה \(מס' 34\), התשע"ח-2018](#).

יוני, 2020

כהגדרתו באותו פרק.⁴⁵ בעבר אירוע זה נקרא "אירוע אסון הומני", אך בעקבות גל שריפות הענק, המכונה אסון הכרמל, אשר התרחש בנובמבר 2016, המליץ צוות בדיקה לשנות את שמו של מנגנון הכרזה זה.⁴⁶

4. ועדת חקירה פרלמנטרית

לא בכדי, מאז הופעתו של משבר הקורונה, המילה "מחדל" עולה שוב ושוב בשיח הציבורי בישראל, והיטיב לתאר זאת פרופסור גבי ברבש, מנכ"ל משרד הבריאות לשעבר:

"אנחנו במערכה מתמשכת שתיקח הרבה זמן ואני מציע לא לקרוא לכל דבר מחדל. זה לא בסדר שזה קרה, אבל לא הייתי קורא לכל דבר מחדל.... לא טוב שזה קורה וזה באמת מראה על זה שלא תכננו מראש כמו שצריך אבל בואו לא נקרא לכל דבר מחדל".⁴⁷

אחד האמצעים היעילים של הכנסת, אשר באמצעותו היא מפקחת על הממשלה, הוא ועדת חקירה פרלמנטרית. מקובל לתאר את ועדת החקירה הפרלמנטרית, כגוף החוקר 'מחדלים' ברשות המבצעת:

"בוועדת חקירה פרלמנטרית מתבצע פיקוח נקודתי, מובחן ומעמיק יותר על נושא אחד בעל חשיבות ציבורית או על מחדל של הרשות המבצעת."⁴⁸

סעיף 22 לחוק יסוד: הכנסת קובע כי "הכנסת רשאית למנות ועדות חקירה, אם על ידי הסמכת אחת הוועדות הקבועות ואם על ידי בחירת ועדה מבין חבריה, כדי לחקור דברים שהכנסת קבעה". תקנון הכנסת מפרט את הליך הקמתה של ועדת חקירה פרלמנטרית. לעניין סמכויותיה, סעיף 135 לתקנון מציין בכלליות כי לוועדת חקירה נתונות הסמכויות שבידי ועדה קבועה בכל הנוגע לסדרי הדיון, לזימון לוועדה ולקבלת מידע, ככל שהכנסת לא קבעה אחרת. לאורך השנים, הוקמו 26 ועדות חקירה פרלמנטריות.⁴⁹

אפשרות נוספת, הנתונה בידי הוועדה לביקורת המדינה, היא הקמת ועדת חקירה ממלכתית, לאחר הגשת דו"ח של מבקר המדינה.⁵⁰ ההחלטה מתקבלת על פי הצעתו של המבקר או מיוזמתה של הוועדה. ניתן לראות, כי דובר מספר פעמים על הקמת ועדת חקירה ממלכתית ע"י הוועדה לביקורת המדינה, אך במקרי אסון רבים עם מאפיינים לא דובר על כך. מיכל שאול בוחנת את הסיבות לכך במאמרה.⁵¹

⁴⁵ דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 34) (החלפת המונח אירוע אסון הומני), התשע"ח-2017. https://www.nevo.co.il/law_word/law15/memshala-1169.pdf

⁴⁶ שם.

⁴⁷ <https://www.maariv.co.il/corona/corona-israel/Article-758274> ראיון ברדיו 5.4.20103 fm,

⁴⁸ דנה בלאנדר, חן ברידברג, אביטל פרידמן, ועדת חקירה פרלמנטרית כמנגנון פיקוח על הרשות המבצעת, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2019, עמ' 28.

<https://www.idi.org.il/media/13953/parliamentary-commissions-of-inquiry-as-a-mechanism-for-oversight-of-the-executive-branch.pdf>

⁴⁹ <https://main.knesset.gov.il/About/KnessetWork/pages/parinqcommittees.aspx>

⁵⁰ חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

⁵¹ מיכל שאול, הפוליטיקה של הקמת ועדות חקירה ממלכתיות על ידי הוועדה לביקורת המדינה, דצמבר 13 עמ' 34 https://public-policy.huji.ac.il/sites/default/files/public-policy/files/thesis_michalshaul.pdf

יוני, 2020

בידי הוועדה לביקורת המדינה, נתונה גם הסמכות להוציא צו הבאה לאישים ברשות המבצעת, ובכך לפקח באופן הדוק ומיטיבי על פעילותם, ובמיוחד בעת חירום. דוגמא לכך, היתה במהלך 'אסון הכרמל', אז הוועדה זימנה את ראש הממשלה בנימין נתניהו 4 פעמים על מנת שיתייצב בפניה וייתן דין וחשבון למשפחות הנפגעים.⁵²

4. משפט משווה

כהקדמה לפרק המשפט המשווה, נציין כי המחקר התמקד במדינות בעלות שיטת ממשל של דמוקרטיה פרלמנטריות, בדומה לשיטה הנהוגה בישראל. דמוקרטיה פרלמנטריות מתאפיינות בכך שהממשלה מתמנה על ידי הפרלמנט, לפי שיוכם הפוליטי של הנציגים בו. את השיטה הפרלמנטרית ניתן לחלק לשני סוגים של משטרים: שיטת ווסטמינסטר (לרוב, חבר העמים הבריטי) ושיטת הקונצנזוס (השיטה המערב-אירופאית), כאשר למדינת ישראל מאפיינים הממקמים אותה בין שתי שיטות אלה.⁵³

א. מדינות שיטת הקונצנזוס (המודל-המערב אירופאי)

בפתח הדברים יצוין, כי הכרזה על מצב חירום ברוב מדינות אירופה מבוססת על אישור ברוב בבית המחוקקים.⁵⁴ הליך זה הינו כמעט והכרחי על מנת למנוע מהממשלה להעביר לידיה כוח במקרים בהם לא מדובר בעת משבר, ובכך לעקר את פעילות בית המחוקקים.

1. הכרזה על מצב חירום בחוקה הספרדית

החוקה הספרדית אף הוסיפה וקבעה, כי לא ניתן להכריז על מצב חירום בעלמא אלא יש לציין, מספר פרטים: 1. ההשפעה אשר תיגרם מהכרזה על מצב חירום זה. 2. האזורים הטריטוריאליים בהם יחול מצב חירום זה. 3. אורך הזמן בו יחול מצב חירום זה, יובהר כי לא ניתן להכריז על מצב חירום של יותר מ-30 ימים, ככל ורוצים להמשיך את מצב החירום ליותר מ-30 ימים יש להכריז על מצב חירום מחדש.⁵⁵

2. הכרזה על מצב חירום בחקיקה הגרמנית

בבחינת פעילות פרלמנטרית בזמן משבר, יש לבחון את החקיקה הגרמנית, וזאת בשל התסביך ההיסטורי בה היא נמצאת ביחס לתקנות החירום. רפובליקת וויאמר השתמשה בתקנות החירום על מנת לבסס את שלטונה. נושא תקנות החירום בגרמניה, היה נושא אשר הופיע רבות בשיח הציבורי מתחילת שנות החמישים, אולם רק בשנת 1968 הצליח הפרלמנט הגרמני לעגן בחוקתו תיקונים הקשורים במתן כוח במקרה חירום לגורמי שלטון. כמו כן, יש לשים לב כי בשונה ממדינות אחרות, הגרמנים בחרו לעגן את תקנות החירום כחלק אינהרנטי מהחוקה ולא בחוק נפרד, וזאת לאור החשיבות אותה הם רואים בתקנות החירום.

⁵² ועדת ביקורת המדינה – אסון הכרמל: אתר "שקוף" <https://shakuf.press/mevaker/chapter6/>

⁵³ ראו Lijphart, A. *Patterns of democracy*. New Haven: Yale University Press (1999).

⁵⁴ Khakee, A. *Securing democracy? a comparative analysis of emergency powers in Europe*. (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2009), pg 12.

⁵⁵ C.E., B.O.E. n. 116(3), Dec 27, 1978 (Spain).

יוני, 2020

סעיף a53 לחוקה הגרמנית קובע, כי תוקם וועדה אשר תייצג את זרמי האוכלוסייה בחברה, ותהיה מורכבת משני בתי המחוקקים הגרמניים. הוועדה תכלול מספר חברים מצומצם, וחבריה יתמנו עם היבחרות הפרלמנט ויהיו זמינים "ליום פקודה". תפקיד הוועדה הוא להתכנס בעתות משבר ולבקר את פעילות הממשלה. כפועל יוצא מכך, הממשלה מחויבת לדווח לה על תוכניותיה לניהול המשבר, על מנת שתתאפשר לוועדה למתוח ביקורת על פעילות הממשלה בצורה איכותית. יצוין, כי הליך דומה יש גם בשוודיה.⁵⁶ עוד יובהר, כי קיימת ביקורת אקדמית על שיטה זו שכן היא אינה נותנת לבצע ביקורת מושלמת על עבודת הממשלה, לאור כמות החברים המצומצמת בוועדה לעומת כמות חברי הפרלמנט בתפקודו המלא. כתמיכה בביקורת זאת ניתן לראות את עבודת הכנסת הישראלית במלחמת ששת הימים, שכן במלחמה זו הכנסת תפקדה באופן מלא.⁵⁷

בנוסף, ניתן לראות בגרמניה, כי על מנת לשמר את עצמאות מערכת המשפט, רק מערכת המשפט יכולה להכריז על נקיטת צעדי חירום כלפי עצמה.⁵⁸

3. עמדת החוק השוויצרי בהכרזה על מצב חירום

בהקשר זה מעניין לראות כי החוק השוויצרי נוקט עמדה שונה לחלוטין. בעוד החוק הגרמני מעניק לממשלה ולמוסדות השלטון כוח מוגבל ומוגדר במצבי חירום, בשל הרצון למנוע שימוש לרעה בהכרזה על מצבים אלו, הפרקטיקה השוויצרית נוקטת בעמדה אחרת, המעניקה כוח מלא לממשלה במקרים בהם הפרלמנט לא יכול להתכנס.⁵⁹ עם זאת יש לציין, כי בסיומה של מלחמת העולם השנייה סירבה הממשלה להחזיר את כוחה לבית המחוקקים, כוח אשר הוחזר רק בשנת 1950.⁶⁰ דבר המעיד על בעיות מסוימת בשיטה זו.

יובהר, כי רוב מדינות אירופה נמצאות על הציר בין גרמניה לשוויץ, כך ששוויץ מייצגת את נקודת הקיצון של העברת הזכויות באופן מלא לממשלה, וגרמניה מייצגת את נקודת הקיצון השנייה של הגבלת כוחם של מוסדות השלטון על מנת למנוע שימוש ברעה בכוח.

ב. מדינות המודל הבריטי (מודל וסטמינסטר)

1. בריטניה

בבריטניה המשטר הפרלמנטרי דומה לזה של ישראל. הוא מורכב מרשות מחוקקת, שחלק מחבריה מרכיבים את הממשלה, כאשר ההבדל הוא שבבריטניה בית המחוקקים מחולק לשניים – בית הלורדים ובית הנבחרים. מבלי להתעמק בהבדלים ביניהם, יש לציין ששני בתים אלו מהווים הרשות המחוקקת של בריטניה.

⁵⁶ ראו לעיל ה"ש 1, בעמ' 15.

⁵⁷ Schweitzer, C. C., "Emergency Powers in the Federal Republic of Germany." The Western Political Quarterly 22 112, 117 (1969).

⁵⁸ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Law Amending Basic Law], June 28, 1993, BGBl. I at 115g, 115h 3, 115e 2 (Ger.).

⁵⁹ ראו לעיל ה"ש 1, בעמ' 19.

⁶⁰ ראו לעיל ה"ש 1, בעמ' 20.

יוני, 2020

סמכויות החירום מופעלות על ידי המלכה, כלומר החלטת ממשלה שהמלכה מצהירה עליה.⁶¹ אם לא ניתן לבצע פרוצדורה זו בזמן, ראש הממשלה או לחלופין שר בכיר יכולים לקבל החלטה כזו. ההחלטה צריכה להגיע לפתחו של הפרלמנט 'במהירות האפשרית ותוך זמן סביר'. חקיקת החירום מסתיימת לאחר שבעה ימים אלא אם כן אושרה על ידי בית המחוקקים.⁶²

שני בתי המחוקקים באנגליה (בית הנבחרים ובית הלורדים), יכולים, באמצעות החלטה משותפת, לתקן או לדחות חקיקות חירום. אמנם, על פיקוח הכנסת יש מגבלה חשובה לפיה אין בסעיף הפיקוח בכדי למנוע חקיקת חירום חדשה. תקנות חירום תקפות ל-30 ימים לאחר אישור בית המחוקקים.⁶³

בשנת 2004 בוצע התיקון האחרון לחוק המאגד בתוכו את ההתנהלות הבריטית בשעת חירום – The Civil Contingencies Act 2004. החוק מעניק סמכויות רחבות לממשלה הנוגעות לניהול שעת החירום, בדומה לנעשה בישראל. את הבולטות שבהן נפרט להלן, לאחר הקדמה בעניין חלוקת התפקידים בזמן חירום בבריטניה.

אחד החידושים של החוק הבריטי הוא בכל הנוגע להפעלת גופים שאינם בית המחוקקים או הממשלה. החוק מתייחס בהרחבה לקבוצות גופים אותן מכנה החוק: Category 1 responders, ו- Category 2 responders (להלן – קבוצת תגובה 1 וקבוצת תגובה 2).⁶⁵ קבוצת תגובה 1 כוללת את שירותי החירום (משטרה, כיבוי אש, רפואה וכו'), הרשויות המקומיות (עליהן נרחיב בהמשך), ושירותי מערכת הבריאות הציבורית. קבוצת תגובה 2 כוללת שירותים נלווים שיכולים להיות יעילים ואף הכרחיים בשעת משבר כגון שירותי תחבורה ושירותים נחוצים אחרים (Utility Services). גם לקבוצת תגובה 1 יש תפקידים אותם הם ממלאים בשעת חירום, בין היתר בהערכת הסיכון שיוצר מצב החירום ויצירת תוכניות להתמודדות עם מצב החירום.

החוק למעשה מחולק לשני חלקים: החלק הראשון עוסק בהתארגנות להגנה על האזרחים, והחוק השני בסמכויות שעת חירום. אנו נתעמק כאן יותר בחלק השני. תחת חלק זה, הממשלה יכולה לבצע פעולות רבות וביניהן שימוש בכוח צבאי; הטלת איסור על התקהלויות ציבוריות; הוראה על פינוי יישובים, ומניעת הגעה לאזורים רגישים.

⁶¹ ראה לעיל הע"ש 2, בעמ' 12.

⁶² Khakee, A. *Securing democracy? a comparative analysis of emergency powers in Europe*. (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2009, pg 27.

⁶³ Participation, E. Civil Contingencies Act

2004. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/section/26>.

⁶⁴ *Preparation and planning for emergencies: responsibilities of responder agencies and others* (2013, February 20). Retrieved from <https://www.gov.uk/guidance/preparation-and-planning-for-emergencies-responsibilities-of-responder-agencies-and-others>.

⁶⁵ House of Commons Library. *Dealing with civil contingencies: Emergency planning in the UK*. Library (2017, July 11). Retrieved from <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8016/>.

יוני, 2020

סמכויות הממשלה תחת החוק הנ"ל בשעת משבר, כוללות בין היתר⁶⁶:

- חובת שיתוף פעולה של קבוצת תגובה 1 וקבוצת תגובה 2.
- הענקת סמכויות רחבות לשרים, בין היתר סמכות לתקן כל חוק של הפרלמנט למעט חוקי זכויות אדם. תיקונים אלו יהיו בתוקף למשך 21 ימים.
- Triple Lock Guarantee (ביטחון המנעול המשולש): מנגנון בעל שלושה "מנעולים" המבטיח כי סמכויות אלו לא ינוצלו לרעה:
 1. על השרים לוודא שאכן מדובר בשעת חירום (כהגדרתו בחוק).
 2. על השרים להוכיח שהתקנות הכרחיות.
 3. על התגובה להיות פרופורציונאלית.
- כל סמכויות שעת החירום מוגבלות ל-30 ימים.

הזכרנו לעיל שתחת קבוצת תגובה 1 פועלות גם הרשויות המקומיות. לרשויות המקומיות תפקיד משמעותי במהלך מצב החירום, הן בהתמודדות איתן והן בהסברתן לציבור (כאן המקום להזכיר שהבחירות באי הבריטי הן אזוריות, כך שמובנת יותר שימת הדגש על החלוקה לאזורים והפעלת הרשויות המקומיות). בבריטניה ישנו מסמך בשם "Local Authorities preparedness civil emergencies"⁶⁷, מסמך המופנה לרשויות המקומיות וכולל שני חלקים עיקריים: החלק הראשון מגדיר לרשויות המקומיות מהי מוכנות לשעת חירום, והחלק השני מגדיר את תפקידי הרשויות המקומיות בשעת החירום. תפקידים אלו כוללים בין השאר הערכת הסיכון לתושבים; תכנון תוכנית חירום; התארגנות עסקית להמשך קיום העסקים בשעת חירום; התארגנות למסירת מידע אמין ועדכני לציבור; שת"פ מודיעיני עם ה"מגיבים" המקומיים (שירותי משטרה, כיבוי אש, רפואה וכו'); ייעוץ לעסקים וסיוע לעסקים וארגונים התנדבותיים בנוגע להמשך קיומם בשעת חירום.

2. קנדה

הפרלמנט, בית המחוקקים הקנדי, דומה במבנהו לזה האנגלי ומורכב גם כן משני בתים – בית נבחרים ובית מחוקקים. חוק החירום הקנדי,⁶⁸ The Emergency Act, נועד להקנות נקיטת צעדים זמניים על ידי הממשלה להבטחת הבטיחות והביטחון של קנדה. החוק אושר בשנת 1988 ונקבעו בו שני אלמנטים חדשים חשובים:

1. הצהרת מצב חירום על ידי הקבינט צריכה לעבור בדיקה של הפרלמנט.
2. כל החוקים הזמניים המחוקקים תחת החוק הנ"ל נתונים לצ'רטר זכויות האדם והחירויות.⁶⁹

⁶⁶ Staff, G (2009, January 9). A-Z of legislation: Civil Contingencies Act 2004. Retrieved from <http://www.theguardian.com/commentisfree/libertycentral/2008/dec/16/civil-contingencies-act> (2009).

⁶⁷ ראו לעיל הע"ש 2.

⁶⁸ Branch, L. S. Consolidated federal laws of Canada, Emergencies Act. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-4.5/page-1.html> (2003).

⁶⁹ ש.ס.

יוני, 2020

החלק הרביעי של החוק עוסק בפיקוח הפרלמנטרי על הוראות החירום של הממשלה. נמנה כאן את הסעיפים הרלוונטיים לענייניו⁷⁰:

- החלטות החירום הממשלתיות יהיו נתונות לפיקוח של ועדת פיקוח. הועדה תמנה נציגים משני בתי המחוקקים אשר תכונן במיוחד למטרה זו.
- אם בתוך 30 ימים מהגשת חקיקת החירום לפיקוח הועדה הני"ל, מוגשת מטעם הועדה בקשה לביטול או תיקון חקיקת החירום, החקיקה תבוטל/תתוקן בהתאם להוראה החל מיום מתן ההוראה.
- הועדה הני"ל תדווח על תוצאות הפיקוח שלה לשני בתי הפרלמנט לפחות פעם בשישים יום כל עוד נמשכת ההצרה על שעת חירום, ובכל מקרה:
 - בתוך שלושה ימים לאחר הגשת בקשה לביטול הצהרה על שעת חירום.
 - בתוך שבעה ימים לאחר הגשת בקשה להארכת מצב החירום.
 - בתוך שבעה ימים לאחר ביטול ההכרזה על מצב החירום.

5. דיון והמלצות

מניתוח המצב הקיים בישראל וכן במדינות שונות מעבר לים, נסקור כעת מספר פתרונות אפשריים אשר אנו רואים כי יכולים לשפר ולהיטיב עם המצב הקיים כיום.

א. תובנות מן המודל הבריטי

את ההמלצות נחלק לשלוש – ההמלצה הראשונה תעסוק בשלב המקדמי של ההכרזה על מצב חירום, השנייה תעסוק בשלב תיקון תקנות החירום על ידי הממשלה ופיקוחן על ידי הכנסת עובר להכרזה על מצב החירום, והשלישית תעסוק בתוכן התקנות עצמן.

1. ההכרזה על מצב חירום

ברוב הדמוקרטיות בעולם השלב הראשון בהתנהלות במצב חירום הוא הכרזה על מצב החירום. בישראל מצב החירום הוא נתון מובן מאליו ולא מתבצעת הכרזה כשנוצר מצב חירום, אלא מצב החירום מוארך כל שנה כעניין שבשגרה. אנו מבקשים לטעון שכאשר קיום מצב החירום מובן מאליו, מקשה הדבר על ייחוס המשקל הנכון לסמכויות החירום מכיוון שאף הן מתקבלות כדבר שבשגרה. אין כאן ניסיון לערער על ההכרזה הקיימת של מצב החירום, או לפחות אין זה עניינה של היוזמה דן. ישנו צורך מהותי בהכרזה על מצב חירום, גם על מנת להצדיק נורמטיבית את השימוש בסמכויות בשעת חירום, וגם כדי לתאם את עמדת המשפט הבינלאומי. יש להמשיך לפעול מתוקף ההכרה במצב הייחודי בישראל, אלא שהצעתנו היא שתבצע "תת-הכרזה" על כל מצב חירום בנפרד. ניתן להפעיל את מנגנון האבטחה המשולש (ראו פרק משפט משווה על בריטניה) בכל מצב חירום חדש שיפרוץ, תצטרך הממשלה להכריז עליו בנפרד, נוסף על ההכרזה הקיימת. לשיטתנו זוהי מסננת הביקורת הראשונה להענקת סמכויות חירום לממשלה ומהווה שלב חשוב בדמוקרטיה.

יוני, 2020

2. פיקוח על סמכויות הממשלה

בעניין זה אנו סבורים כי ניתן לאמץ את המודל הקנדי ולהקים ועדה שתכליתה פיקוח על הדיאלוג והתקשורת בין הכנסת לממשלה. הפיקוח הוא דו-כיווני; על הממשלה להעביר לוועדה את החלטותיה במסגרת הסמכויות שמוענקות לה, והוועדה מעבירה ומעדכנת את הכנסת, וכן הכנסת מעבירה לוועדה את השגותיה והחלטותיה והוועדה מעדכנת את הממשלה. בקיום הדיאלוג המתמשך בין הכנסת לממשלה בזמן מצב חירום יש צורך בגוף מתווך שתפקידו הבלעדי הוא קיום אותו דיאלוג ופיקוח על כך שכל צד מעודכן במתרחש.

3. תוכן התקנות

החוק הבריטי מרחיב מעבר לתפקידי הכנסת והממשלה בחוק החירום שלו, וכולל גם את תפקידי האורגנים השונים של המדינה המתנהלים בזמן משבר – צוותי רפואה, שיטור, כיבוי אש ואף שירותים נלווים כגון תחבורה ושירותים נחוצים אחרים. לכל אורגן כזה תהיה מתכונת חירום, ומצב היערכות מקדמי לחירום, וכן ידע האורגן תחת ניהולו של איזה אורגן הוא יפעל עם פרוץ מצב החירום. נקודה נוספת בעניין זה הן הרשויות המקומיות. במצבי חירום רבים יש יתרון רב בחלוקת המדינה לפי הרשויות המקומיות והסדרת חיי התושבים בתוך אותה רשות. שימוש ברשויות המקומיות גורם לביזור של הסמכויות והתמודדות מקומית עם משברים מקומיים. ניתן לפעול בצורה יעילה יותר, שינוי גורמי חירום בצורה מהירה יותר, ופחות בירוקרטיה. בנוסף, הטיפול בעסקים מקומיים קל יותר בתחומי הרשות המקומית המכירה את אופי העסקים הפועלים בשטחה. אמנם, מנגנון הפעלת הרשויות המקומיות עלול ליצור קשיים שונים כגון חוסר אחידות ביישום מדיניות העלול לגרום להפצה של המחלה. על כן יש לוודא כי אם תיושם הענקת סמכות לרשויות יש לקבוע את תחום שיקול הדעת של ראשי הערים ולהתוות מראש את דרכי הפעולה המומלצות והיעדים הרצויים.

• יצירת מסמך מסודר אשר מרכז את כלל הסמכויות:

ועדות הכנסת הם כלי פיקוח חשוב ומרכזי. מטרת ההמלצה⁷¹ היא לייצר ועדות מיומנות ומומחיות בתחומן, שלרשותן עומדים כלים פרלמנטריים לפיקוח על עבודת הממשלה. חשיבותו של הפיקוח גובר בייחוד בשעות חירום, בהן נתונה לממשלה סמכות נרחבת להתקנת תקנות. נדרש גיבוש מסמך שיעגן רשמית את כללי עבודתן של הוועדות ואת סמכויות בעלי התפקידים בהן. המסמך יצורף לתקנון הכנסת ויכיל את הגדרת תפקיד יו"ר הוועדה, תחומת פרק הזמן המינימלי להתרעה על כינוס דיון (לפחות 48 שעות) קביעת קוורום לקיום דיונים והצבעות, לדוגמה: כל דיון ועדה יכלול לפחות אחד חבר אופוזיציה, הטלת חובה של הגשת מסמכים טרם הדיון, דרישה להקפדה על דיווח אישי של השר לוועדה פעם בחצי שנה, הקמת ועדת משנה למעקב אחר יישום החלטות הוועדה ועוד.

⁷¹ חן פרידברג, איך משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח?, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 18-22. 2018

יוני, 2020

• יצירת חקיקה עם אופי שונה על ידי פיקוח עם אופי שונה:

עבודת ועדות הכנסת במצב חירום, ובפרט במצב חירום אזרחי, מתחלקת לשניים: חקיקה עם אופי שונה, ופיקוח עם אופי שונה.

במסגרת החקיקה, ניתן לראות כי בתקופת המשבר הכלכלי בשנים 1974-1985, לא הייתה פעולת חקיקה שוטפת ומהירה בצמוד להתקנת התקנות, ולפיכך נוצר מצב, שיצר בסיומו, את מוסד "חוק ההסדרים". על וועדות הכנסת ללוות את הליך הפיכת תקנות שעת החירום לחוקים, מתוך אחריות ליציבותו של המשטר הפרלמנטרי בישראל. בהתאם, וועדות הכנסת יפעלו להפיכת תקנה לחוק, בהנחה שבמצב הפוליטי הנוכחי אין ממשלת אחדות רחבה מקצה לקצה, ולעצב את התקנה בוועדות בהסכמה רחבה עת הפיכתה לחוק.

בנוסף, הכנסת תמשיך בפיקוח באמצעות וועדות ייעודיות ותתי וועדות (כפי שהוקמה וועדת הקורונה בהצלחה), זימון חברי הממשלה לוועדות, הגברת השקיפות על פעולותיה של הממשלה, ופיתוח הדיון הציבורי. הוועדה לביקורת המדינה תבצע מעקב הדוק ותזמן את אנשי הממשלה, כפי שהתרחש לאחר אסון הכרמל, וכך, גם אם לא תוקם ועדת חקירה ממלכתית או ועדת חקירה פרלמנטרית, אנשי הרשות המבצעת יצטרכו לתת דין וחשבון ציבורי.

לסיכום, ע"פ אירועי העבר, ניתן לראות כי בעתות משבר הכנסת אינה יזמה, אלא בעיקר הגיבה ופיקחה, אך היה לה תפקיד מרכזי מיד בסיומו של המשבר, במניעת היקבעותן של תקנות שעת חירום לזמן רב, במניעת היקבעותם של מוסדות עוקפי חקיקה ראשית, ובהקמת ועדות חקירה.

ב. תובנות מן המודל הספרדי

הצעתנו היא לנסות לבחון את ההגבלות הקיימות בחוקה הספרדית במקרה של הכרזה על מצב חירום, וזאת על מנת לנסות וליישמן בדין הישראלי. נתמקד בשלוש דרישות הקיימות בחוקה זו: פירוט ההשלכות שיגרמו ממצב החירום, מצב חירום טריטוריאלי ותקופת הזמן.

ראשית, יש לציין את ההשלכות אשר ייגרמו ממצב חירום זה. יצוין, כי לא מדובר בחובה לצפות את כלל התוצאות אלא לבצע הערכה כללית. ניתן לטעון כנגד דרישה זו, כי לא סביר שיוכרוז מצב חירום, מבלי לבחון את השלכותיו, אולם, לעניות דעתנו לא כך הדבר, משום שקיימים מצבים בהם מוכרוז מצב חירום בצורה רחבה יתר על הנדרש, דבר המביא בפועל לשימוש באמצעים שאינם רלוונטיים לאיום.

שנית, יש לאשר מצב חירום בכל אזור טריטוריאלי בפני עצמו. זאת על אף, העובדה כי במקרים מסוימים מחילים את מצב החירום על כלל האזורים במדינה. הרציונל מאחורי דרישה זו, הוא כי בכך מתבצעת חשיבה נוספת של התאמת המצב לכל אזור ואזור, ויכולה להימנע החלת מגבלות לשווא. יצוין, כי איננו בטוחים שכלי זה מתאים למציאות הישראלית, וזאת בשל העובדה כי ישראל מדינה קטנה יותר מספרד הן באוכלוסייה והן בשטח.

יוני, 2020

שלישית, ניתן להכריז על מצב חירום לתקופה של עד 30 ימים. יובהר, כי בסוף התקופה עומדת בפני הממשלה האפשרות להכריז על מצב החירום מחדש, אולם, הדבר דורש עמידה מחדש בתנאים שנכתבו לעיל וכן הצבעה בפרלמנט לאישור המצב. בכך יכול להימנע המצב שהיה בשוויץ שרק בחלוף כארבע שנים מסיום מלחמת העולם השנייה הוחזר מנדט השליטה מהממשלה לפרלמנט.

מסמך זה נכתב על-ידי: ראשי הצוות אילי עקיבא ואיתן בראון, רון בוסק, איתמר בראון, דנית גוב ורועי פויכטונגר ;

נבדק על-ידי: מנהלת סניף בר-אילן נעמה לוי ונציג צוות המחקר אדם הירש ;

אושר לפרסום על-ידי: מנכ"ל הארגון אבנר שמלה.

בברכה,

מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה