

## השימוש בתקנות שעת חירום בישראל בתקופת הקורונה ובמבט היסטורי, 1948–2020

ניר קוסטי ויואב מחוזאי\*

מגפת הקורונה הציתה מחדש את הדיון על הקשר שבין חירום לשגרה בישראל. בתגובה למגפה, למעלה ממאה מדינות הכריזו על מצב חירום על מנת ליישם אמצעים שונים להתמודדות עם המגפה. אולם בניגוד למדינות אחרות, ישראל לא נדרשה להכריז על מצב החירום, מפני שמצב החירום בישראל מתמשך מאז הקמתה בשנת 1948. תחת מצב החירום, ממשלות ישראל יכולות להפעיל את סמכותן להתקין תקנות שעת חירום. לאורך השנים נעשה שימוש בתקנות שעת חירום, אולם בשלושת העשורים האחרונים השימוש בהן פחת ואף כמעט נעלם. מצב זה השתנה באופן ניכר ב-15 במרץ, 2020, עם פרוץ משבר הקורונה. בתוך מספר חודשים הוציאה ממשלת ישראל כמות תקנות שעת חירום גדולה מזו שהוציאה בכל שנה אחרת מאז 1948. למרבה ההפתעה, גוף הידע המחקרי העוסק בתקנות שעת חירום, ובכלל במדיניות בעתות חירום, דל מאוד. מעט מאוד נכתב על אופני השימוש בתקנות שעת חירום והשפעתן על שלטון החוק ועל הדמוקרטיה בישראל. השימוש הנרחב בתקנות שעת חירום בעת משבר הקורונה מחדד את הצורך בגוף ידע כזה. מחקר זה מציג נתונים ייחודיים על אופני השימוש בתקנות שעת חירום בישראל בשנים 1948–2020, הנושאים שבהן הן עוסקות, ומשווה את מצב החירום בישראל למצבי החירום במדינות נוספות בתקופת הקורונה. המחקר מבקש לתרום לשיח הציבורי, האקדמי, והמשפטי בישראל, על ידי הצגה, ניתוח והנגשת הנתונים שבידינו.

**א. מבוא. ב. מצבי חירום ושלטון החוק. ג. חקיקת החירום בישראל.**  
1. תקנות ההגנה המנדטוריות; 2. חוקי חירום שנחקקו על ידי הכנסת.  
**ד. תקנות שעת חירום.** 1. השימוש בתקנות שעת חירום: רקע קצר;  
2. היקפי השימוש בתקנות שעת חירום בשנים 1948–2000; 3. השימוש

\* ניר קוסטי הוא דוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים. ד"ר יואב מחוזאי הוא מרצה בכיר בבית הספר לקרימינולוגיה באוניברסיטת חיפה. המחברים מודים למרכז חת לחקר התחרות והרגולציה על התמיכה במימון המחקר, ולצוות המרכז על שיתוף הפעולה וההערות המועילות לאורך כתיבת המאמר, ובפרט לראש המרכז, השופטת (בדימוס) ד"ר איריס סורוקר; לעוזרת משפטית במרכז, עו"ד עדי סררינה; למנהלת האדמיניסטרטיבית של המרכז, עו"ד ענבר גוטליב; ולעמיתת מחקר בכירה במרכז, הגב' כרמל אליצור. אנו מעוניינים גם להודות לקורא האנונימי על הערותיו המועילות, ולמשתתפי יום העיון "הקורונה במבט רגולטורי" שנערך ביום 7 באפריל 2021.

בתקנות שעת חירום בשנת 2020; 4. מבט כמותי בנושאים שבהם תקנות שעת החירום עסקו בשנים 1948–2020. ה. **מצבי חירום בפרספקטיבה השוואתית**. 1. מקסיקו; 2. בריטניה; 3. שוודיה; 4. ברזיל; 5. הונג קונג; 6. דיון. ו. **סיכום. נספח א. נספח ב: צווים, הוראות, החלטות והכרזות שעת חירום. נספח ג: בסיס הנתונים לתקנות שעת החירום שפורסמו ב-2020.**

## א. מבוא

ב־30 בינואר 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על מצב חירום בעקבות התפרצות מגפת הקורונה. בעקבות הכרזת ארגון הבריאות העולמי, ולצד התפשטות נגיף הקורונה, מדינות דמוקרטיות רבות הכריזו על מצבי חירום. הכרזה על מצב חירום היא תגובה למצבים כמו אסון אקולוגי, התקפת טרור, מלחמה, משברים כלכליים וכמובן התפרצות של מגפה.<sup>1</sup> ההכרזה משהה את המצב הרגיל (למעשה את החוק הרגיל) ומאפשרת הפעלה של סמכויות חריגות לרשות המבצעת, לרוב על חשבון הרשות המחוקקת והרשות השופטת.<sup>2</sup> באמצעות ההכרזה על מצב חירום, ממשלות רבות בעולם הטילו הגבלות על תנועה ועל התקהלות, סגרו עסקים וגבולות והפעילו משאבים מיוחדים, לא רק על מנת להתמודד עם המשבר הבריאותי, אלא גם על מנת למתן את המשבר הכלכלי החמור שמלווה את המגפה ולהתמודד עימו.<sup>3</sup> גם ממשלת ישראל הפעילה אמצעים חריגים, אולם בישראל לא הוכרז מצב חירום, לא משום שלא היה צורך בכך, אלא משום שישראל כבר הייתה תחת מצב חירום.

אם אין חדש לגבי עצם קיומו של מצב החירום בישראל, אזי אופן השימוש במצב החירום בתקופת הקורונה בהחלט היווה חידוש.<sup>4</sup> ממשלות ישראל בשלושת העשורים האחרונים כמעט הפסיקו לחלוטין להשתמש בתקנות שעת חירום. המצב הזה השתנה באופן קיצוני ב־15 במרץ 2020, עם פרוץ משבר הקורונה. בתוך כמה שבועות, ועד ל־19 ביוני 2020, הוציאה ממשלת ישראל כמות תקנות שעת חירום גדולה מזו שהוציאה בכל שנה אחרת מאז 1948. לפי חוק יסוד: הממשלה, בסעיף 39, תחת מצב חירום, רשאית הממשלה "להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים";<sup>5</sup> במסגרת החוק, תקנות שעת חירום יכולות "לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע

1. KARIN LOEVY, EMERGENCIES IN PUBLIC LAW (2016)

2. לקריאה על תפקודם של בתי מחוקקים בתקופת הקורונה ראו Ittai Bar-Siman-Tov, *Covid-19 Meets Politics: The Novel Coronavirus as a Novel Challenge for Legislatures*, 8 THE THEORY AND PRACTICE OF LEGISLATION 11 (2020).

3. Tom Ginsburg & Mila Versteeg, *The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic*, Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52, U of Chicago, Public Law Working Paper No. 747 (July 26, 2020), <https://bit.ly/3uaXNHK>

4. להרחבה על השלכות המשבר בישראל ראו אייל גרוס "כמו חלום בלהה דיסטופי": זכויות אדם, דמוקרטיה, והפוליטיזציה והבטחוניזציה של הבריאות במשפט החוקתי והגלובלי בצל משבר המורונה "משפט וממשל כד וצפוי להתפרסם. (2022).

5. חוק-יסוד: הממשלה, ס"ח התשס"א 158, ס' 39(א)

בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים, והכל זולת אם אין הוראה אחרת בחוק".<sup>6</sup> לאור העובדה שישראל נמצאת תחת מצב חירום תמידי, ניתן ללמוד מכך שהשימוש בתקנות שעת חירום מאפשר לממשלה לגבור בכל זמן נתון, גם אם באופן זמני, על הכנסת ובכך לערער על תפקידה כרשות המחוקקת. במילים אחרות, לממשלות ישראל יש סמכות להתקין תקנות שעת חירום בכל רגע נתון, ללא צורך באישור הכנסת ובניגוד להסדרים שקבעה הכנסת. זאת ועוד, כפי שקוסטי וגרוס טוענים, "השימוש בתקנות שעת חירום, מעבר לכך שהן יכולות לשנות, להפקיע או להתלות חקיקה קיימת, מאפשר לממשלה, ולא לכנסת, לקבוע הסדרים ראשוניים, וללא הסמכה מפורשת לכך, תוך שימוש בעילת החירום".<sup>7</sup>

במאמר זה אנו מתמקדים בעיקר בשימוש בתקנות שעת חירום, שהיו כלי המדיניות העיקרי שבו ממשלת ישראל השתמשה לאורך גל הקורונה הראשון.<sup>8</sup> כדי להמחיש את חריגות השימוש בתקנות שעת חירום בתקופה זו, אנו מציגים נתונים היסטוריים על השימוש בתקנות שעת חירום בהיסטוריה של ישראל ומשווים את השימוש בתקנות שעת חירום בתקופת הקורונה למדינות אחרות. בכך, מאמר זה חושף פרק חדש בשימוש בתקנות שעת חירום בתולדות ישראל, ובפרט את העובדה שהיקף השימוש בתקנות שעת חירום היה הנרחב ביותר בהשוואה לכל שנה אחרת בהיסטוריה של ישראל.

נקודת המוצא של מאמר זה מבוססת על הטענה שהשימוש בתקנות שעת חירום לאורך ההיסטוריה של ישראל לא צומצם בעיקר לעיתות חירום ביטחוניות או כלכליות.<sup>9</sup> למעשה, במלחמות ובמבצעים הצבאיים, כמו בתקופת מלחמת לבנון השנייה (2006) והמבצעים עופרת יצוקה, עמוד ענן וצוק איתן, לא הותקנו כלל תקנות שעת חירום. המחקר מבקש להביא נקודת מבט ייחודית על השימוש בתקנות שעת חירום בתקופת הקורונה ביחס לתקופות אחרות בהיסטוריה של מדינת ישראל. התמודדות הממשלה עם נגיף הקורונה מעניקה הזדמנות לחקור ולהבין כיצד ממשלות בישראל מתמודדות במצבי חירום, מה הם הכלים העומדים לרשותן ובאיזה אופן הן משתמשות בהם. התבוננות כפולה זו – על ההווה ובה בעת על הידע ההיסטורי – תאפשר לנו לגבש הבנה טובה יותר על השימוש בתקנות שעת חירום בעת הזו.

מטרתו העיקרית של מחקר זה היא לתרום לשיח הציבורי, האקדמי והמשפטי בישראל על ידי הצגה, ניתוח והנגשה של הנתונים שבידינו. למיטב ידיעתנו, מאגר הנתונים שלנו על אודות השימוש בתקנות שעת חירום הוא ייחודי ואינו קיים אצל אף גוף מחקרי אחר בישראל. עד כה לא קיים בשיח המחקרי בישראל גוף ידע מעודכן המרכז מידע גם לגבי מבנה המנגנון המשפטי של תקנות שעת חירום וגם נתונים מעודכנים לגבי השימוש בהן לאורך ההיסטוריה של מדינת ישראל. בספרות המחקרית ניתן למצוא רק גופי ידע חלקיים. הופנונג וקלינגהופר, למשל,

6 שם, ס' 39(ג).

7 ניר קוסטי ואייל גרוס "פרדוקס חקיקת הקורונה" (צפוי להתפרסם בתרבות דמוקרטית).

8 ממשלת ישראל השתמשה בשלושה מקורות סמכות בתקופת הקורונה: חוק-יסוד הממשלה; פקודת בריאות העם, 1940; חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף–2020; להרחבה ראו קוסטי וגרוס, לעיל ה"ש 7.

9 יואב מחוזאי "רגולציה כלכלית באמצעות סמכויות חירום: ישראל, 1974–1985" מסדירים רגולציה: משפט ומדיניות 397, 402 (ישי בלנק, דוד לוי-פאור ורועי קרייטנר עורכים) (2016); מנחם הופנונג ישראל – בטחון המדינה מול שלטון החוק 1948–1991 (מהדורה שנייה 2001).

התייחסו בהרחבה לתקנות שעת חירום שהותקנו בישראל עד שנות השבעים.<sup>10</sup> מחוזאי ומירוני תיארו את השימוש בתקנות שעת החירום לצורכי רגולציה כלכלית בשנות השבעים והשמונים – 1974–1985.<sup>11</sup> אך נתונים על כלל תקנות שעת החירום שהותקנו מקום המדינה ועד היום טרם הוצגו.

השימוש הנרחב בתקנות שעת חירום בתקופת הקורונה, לאחר שנים רבות שבהן השימוש בהן כמעט נעלם, מהווה הזדמנות חשובה לחזור ולחקור אותן ולהעמיד גוף ידע נרחב לשימוש מחקרי וציבורי שיאפשר דיון על ייחודיותן והשלכותיהן על שלטון החוק והדמוקרטיה הישראלית. מטרה נוספת של המחקר היא להצביע על מהלך ראשוני לשינוי המדיניות בדבר השימוש בתקנות שעת חירום. על בסיס ממצאי המחקר, אנו מבקשים למקד את המאבק לשינוי רגולטורי.

המאמר נפתח בסקירת ההגדרות והגישות השונות ליחס שבין מצבי החירום לשלטון החוק ומציג בהמשך את המקורות המשפטיים של חקיקת החירום בישראל. בחלק העיקרי של המאמר אנו מציגים את המנגנון ואת השימוש בתקנות שעת חירום לאורך ההיסטוריה של מדינת ישראל, ובפרט בתקופת הקורונה. לאחר מכן אנו מבקשים להשוות את ההכרזות על מצבי חירום בישראל ובמדינות נוספות. בחלק המסכם נמליץ על ביטול מצב החירום הכללי, בהתבסס על שימושי העבר בתקנות שעת חירום בתקופת הקורונה ובמבט היסטורי.

## ב. מצבי חירום ושלטון החוק

קביעת מדיניות במצבי חירום אינה ייחודית לישראל. מחקר שניתח חוקות של כלל מדינות העולם במאה השנים האחרונות העלה שבסמכותן של תשעים אחוזים מהמדינות להכריז על מצבי חירום בעיתות שונות, כמו בעת הכרזה על מלחמה, ניסיונות הפיכה, משברים כלכליים, אסונות טבע ומגפות.<sup>12</sup> עם זאת, המונח "חירום" אינו פשוט להגדרה. הקושי העיקרי בהגדרה של מצבי חירום נובע מכך שההגדרה לחירום אינה תמיד בעלת בסיס עובדתי-אובייקטיבי. במידה רבה, מצבי חירום מבטאים יסודות סובייקטיביים. אם ניקח את ישראל כדוגמה, הרי שמצב החירום בישראל הוא מצב קבוע זה למעלה משבעים שנים, דבר המלמד על כך שלא קיימת חפיפה בין מצב חירום עובדתי, אובייקטיבי, לבין מצב חירום משפטי, הקיים גם שלא בעת אירועים חריגים. מצב זה מאפשר, הלכה למעשה, חריגה מעקרונות בסיסיים של שלטון החוק גם בעיתות שגרה ומהווה פגיעה חמורה בדמוקרטיה. באופן כללי, השימוש בתקנות שעת חירום נחשב להסדר המנוגד לחוק (contra legem) העשוי לערער את שלטון החוק, בעיקר

10 שם; מרדכי מירוני "צווי ריתוק ככלי להתערבות הממשלה בסכסוכי-עבודה בשירותים החיוניים" **משפטים** טו 350 (1986).

11 מחוזאי, לעיל ה"ש 9.

12 Christian Bjørnskov & Stefan Voigt, *Why Do Governments Call a State of Emergency? On the Determinants of Using Emergency Constitutions*, 54 *EUROPEAN JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY* 110 (2018).

כאשר הוא אינו מופעל בעיתות חירום,<sup>13</sup> והוא שונה מתהליך התקנת התקנות הרגיל שהסמכות המוקנית לביצועה בחוק מאפשרת הסדרים שהם "בהתאם לחוק" (juxta legem).<sup>14</sup> מכאן, השאלה האם מצבי חירום בכלל ומדיניות חירום בפרט מתיישבים עם שלטון החוק היא שאלה מרכזית בספרות המחקרית (להרחבה ראו לוח 1). למעשה, קיים ויכוח על עצם השילוב שבין עקרונות שלטון החוק למנגנוני חירום ועל מידת היכולת של שלטונות להבטיח את ביטחונם של אנשיהם תוך כדי כיבוד הזכויות הנגזרות מהיותם אזרחים. יתרה מזו, עצם הוויכוח הוא על היכולת, או היעדרה, של שלטון החוק לרסן את כוחות החירום. הוויכוח נובע מהשאלה האם שלטון החוק והחירום הם יסודות שלטוניים סותרים או משלימים. בעוד גישות מסוימות רואה בהם שני מושגים נפרדים ונבחנים, כשתי צורות ממשליות שאינן יכולות להתיישב זו עם זו, גישות מחקריות אחרות סבורות שאפשר ליישב בין שניהם (לוח 1).<sup>15</sup> אסכולה אחת מזוהה עם התאורטיקן המשפטי קרל שמיט (Carl Schmitt), שאפשר לכנות את חבריה ספקנים (skeptics) משום שהם מבטאים ספק כלפי היכולת של שלטון החוק לפקח על מצבי חירום ולרסן אותם.<sup>16</sup> מצב חירום, מטבעו, כך הם טוענים, הוא מצב שלא ניתן להתכונן אליו המחייב לעשות כל דבר על מנת להתמודד איתו. במילים אחרות, מצבי חירום הם מצבים שיכולים לעטות צורות שונות כך ששום חוק אינו יכול לנבא אותם או לכל הפחות לרסן אותם. כלומר, חיוניותם של מנגנוני חירום בעת איומים חיצוניים תובעת פעולות מיידיות שלא ניתן להחיל עליהן עקרונות של שלטון החוק, כמו שקיפות, בהירות, פומביות, כלליות או הגנה מפני הפרות של זכויות אדם ואזרח. טענתם המרכזית, שמזוהה בעיקר עם שמיט, היא כי מצב החירום מתקיים מחוץ לחוק והוא חוץ-לגלי. במובן זה, סמכויות חירום הן הכרח בעת של איום קיומי, ו"לכורח אין חוקים".<sup>17</sup> כל ניסיון, לכן, להחיל על מצב חירום את שלטון החוק, נועד לכישלון.

גישה אחרת, שמקודמת על ידי קבוצה המכונה ה"דואליסטים" (dualists),<sup>18</sup> טוענת כי כלים משפטיים יכולים לווסת ולפקח על אמצעי חירום. כותבים המזוהים עם גישה זו גורסים כי כלים לגליים יכולים לנהל, אומנם במהות שונה, לא רק זמנים שבשגרה, אלא גם מצבי חירום. מכאן נובע הכינוי "דואליסטים". כוחות חירום לכל הפחות נתונים לשליטה תחת החוק בצורה חלקית. ניתן לסווג שתי תתי-קבוצות עיקריות בקרב הדואליסטים. הראשונה, שאפשר לזהותה ככזו הנשענת על המודל הנאררומי, מבקשת להגדיר את כוחות החירום בתוך תשתית חוקתית. כותבים המזוהים עם גישה זו רואים בקשיחות הקיימת במנגנונים חוקתיים כלי שיכול להתמודד עם מצבי חירום ועם פוטנציאל הפגיעה בזכויות אדם ואזרח שטמון בהם, וכזה

13 ניר קוסטי ודוד לוי-פאור "רגולציה 'עודפת' בישראל" ניתוח תפוקת החקיקה הראשית והמשנית בישראל, 1948–2017 "מחקרי רגולציה" כ 25 (2020).

14 "חקיקת משנה: נוהל והנחיות" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 2.3100, 4 (התשס"ד).

15 להרחבה ראו Yoav Mehozay, *Between the Rule of Law and States of Emergency* 4–8 (2016).

16 ש.ס.

17 Giorgio Agamben, *State of Exception* 25 (2005).

18 Ian Zuckerman, *One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception*, 13 *Constellations* 522 (2006).

שמבחין באופן נוקשה בין מצב חירום למצב שגרה. לקבוצה זו השפעה רחבה, שהרי כמעט כל חוקה כוללת תקנות שמסדירות סמכויות חירום.<sup>19</sup> תתיקבוצה אחרת של הדואליסטים סבורה דווקא כי ניתן לקיים מצבי חירום באמצעות חקיקה רגילה, או לכל הפחות חקיקת חירום מיוחדת.<sup>20</sup> היתרונות שהם רואים בגישה זו על פני המודל החוקתי הם הגמישות שלה והיכולת להתאים מצב חירום לאופי האיום עצמו (למשל, חוקים המיועדים למצבי חירום בעת מלחמה, מול אסון טבע או בעת מגפה). קבוצה אחרת שמתכתבת עם הרעיון הדואליסטי, וחבריה מכונים ריאליסטים – רואה צורך בריסון כוחות חירום על ידי אמצעים אקסטררה-לגליים. משמם עולה שהם חולקים עם הספקנים את התפיסה שהחירום מצוי מחוץ לחוק, אולם, שלא כמו הספקנים, הם מבקשים להגביל את סמכויות החירום באמצעים חוץ-לגליים או על-לגליים.

קבוצה זו רואה צורך וחשיבות רבה באמצעים כמו פיקוח אזרחי מתוך החברה האזרחית. גישה נוספת היא זו שאת כותביה ניתן לכנות מוניסטים (monists),<sup>21</sup> והם ידועים גם כמקדמי המודל של "עסקים כרגיל".<sup>22</sup> אומנם, גם המוניסטים גורסים ששלטון חוק וחירום הם קטגוריות שלטוניות סותרות, אך הם דבקים באמונה כי שלטון דמוקרטי חייב לשלוט על ידי שלטון חוק ובעקביות, ולא על ידי החרגה של מצבים שונים, כמו מצבי חירום. במילים אחרות, ממשלות צריכות לשמר ככל הניתן את עקרונות שלטון החוק גם במצבי חירום, ולא להתבסס על כלים לגליים חיצוניים. לכן, במצבי חירום אין להצדיק עקיפה של החוק ומעבר לצורת ממשליות החורגת מזו הפועלת בעת שגרה. גישה זו דוחה את הרעיון שאפשר לעקוף את החוק במצב חירום ולהתפצל מהתשתית הרגילה.

גישה נוספת, הגישה ההדדית (co-constitutive), מבוססת על מחקר על חוק ושלטון קולוניאלי וכופרת ביכולת להבחין באופן אונטולוגי בין מצבי חירום לבין שלטון החוק. לפי גישה זו, מצבי חירום ושלטון החוק מגדירים אלה את אלה.<sup>23</sup> יחד הם מאפשרים יצירת ממשליות גמישה, שאינה מבחינה בין מצבי חירום למצבי שגרה, אלא יוצרת שלטון היברידי. זאת ועוד, גישה זו כופרת בכורח לחשוב על יחסי שלטון החוק והחירום רק בהקשר של משבר. היא מראה כי למעשה החיבור של חוק וחירום במסגרת המשפטית-פוליטית משתקף במבנה של משטרים רבים בעולם, כולל בדמוקרטיות. יחד, שלטון החוק והחירום יוצרים מבנה ממשלתי עמיד הבנוי על העצמה הדדית. הם מפצים האחד על חולשות האחר. מחד גיסא, שלטון החוק מעניק לגיטימציה ומונע מצב של כוח חירום, שלטון שעלותו גבוהה עד כדי בלתי אפשרית, ומאידך גיסא, סמכויות חירום משלימות את שלטון החוק בכך שהן מותחות את האמצעים החוקיים אל מעבר לתחולתם.

19 Mark Neocleous, *The Problem with Normality: Taking Exception to "Permanent Emergency"*, 31 ALTERNATIVES: GLOBAL, LOCAL, POLITICAL 191, 194, 196 (2006)

20 OREN GROSS & FIONNUALA NÍ AOLÁIN, LAW IN TIMES OF CRISIS: סקירה טובה ניתן לקרוא ב- EMERGENCY POWERS IN THEORY AND PRACTICE 66–72 (2006)

21 John Ferejohn & Pasquale Pasquino, *The Law of Exception: A Typology of Emergency Powers*, 2 THE INTERNATIONAL JOURNAL OF CONSTITUTIONAL LAW 210 (2004)

22 ראו GROSS & AOLÁIN, לעיל ה"ש 20.

23 ראו MEHOZAY, לעיל ה"ש 15.

**לוח 1: גישות ואסכולות במחקר המתייחסות לשלטון החוק ומנגנוני חירום**

קבוצה	ספקנים (Skeptics)	דואליסטים (Dualists)		מוניסטים (Monists)	הרדיים (mutuality)
תתקבוצה	-	המודל החוקתי (the neo-roman model)	המודל החקיקתי (the legislative model)	המודל הריאליסטי (realists)	-
גישה	מצב החירום מתקיים מחוץ לחוק, הוא חוץ-לגלי ו"לכורח אין חוקים"	ניתן ליישב בין שלטון החוק למצבי חירום על ידי עיגונים חוקתיים	ניתן ליישב בין שלטון החוק למצבי חירום על ידי חקיקת חוקי חירום מיוחדים	דמוקרטיה חייבת לשלוט על ידי חוק ועקביות, ולא על ידי החרגה. יישום של כלים אקסטרה-לגליים	לא ניתן להבחין באופן אונטולוגי בין מצבי חירום לבין שלטון החוק בשגרה. אלה שזורים זה בזה ומגדירים האחד את השני
כותבים בולטים	Schmitt, Agamben	Rossiter, Ackermann.	Gross, Tushnet	Dyzenhaus	Neocleous, Scheuerman, Mehozay

**ג. חקיקת החירום בישראל**

חקיקת החירום בישראל כוללת שלושה מרכיבים עיקריים: תקנות ההגנה המנדטוריות לשעת חירום, שנחקקו בשלהי תקופת המנדט ומעניקות עד היום מגוון של סמכויות בתחומי הכלכלה והביטחון; חוקי חירום שנחקקו על ידי הכנסת כחקיקה ראשית, הכוללים שלושה מרכיבים, בהם חוקים שתוקפם תלוי בהכרזה על מצב החירום וחוקים שאינם תלויים במצב החירום; ומנגנון התקנות לשעת החירום, שלו יוקדש פרק נפרד.<sup>24</sup>

**1. תקנות ההגנה המנדטוריות**

תקנות ההגנה המנדטוריות הן תקנות שהותקנו בתקופת שלטון המנדט בשנים 1937–1945, בתגובה להתקוממות הפלסטינית והיהודית בשלטון המנדטורי, והעניקו לשלטון המנדט מגוון סמכויות חירום בתחומים כלכליים וביטחוניים.<sup>25</sup> תקנות אלה נכנסו לספר החוקים הישראלי עם הקמת המדינה, כחלק מסעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט משנת 1948. בצורה גסה ניתן לחלק את תקנות ההגנה לשני סוגים: תקנות העוסקות בנושאי כלכלה ורגולציה: תקנות ההגנה (שעת חירום), 1939; ותקנות העוסקות בנושאים ביטחוניים: תקנות ההגנה (שעת

24 ראו מחוזאי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 403.  
25 ראו הפוננוג, לעיל ה"ש 9, בעמ' 76–79.

חירום), 1945. <sup>26</sup> בניגוד למרבית מקורות חקיקת החירום בישראל, תוקפה של סדרת התקנות אינו תלוי בתוקפו של מצב החירום הכללי. <sup>27</sup> לתקנות ההגנה מעמד של חקיקה ראשית והן הורארכו מפעם לפעם על ידי הכנסת. השימוש בהן לצורך התקנת צווים היה שכיח בעיקר לאורך העשורים הראשונים להקמת המדינה, ועל בסיסן הותקנו מאות צווים בשלל תחומים, בעיקר כלכליים. <sup>28</sup> לאורך השנים היו ניסיונות רבים להחלפת התקנות בחקיקה מקורית של הכנסת, <sup>29</sup> ואכן מרבית תקנות ההגנה בוטלו או הוחלפו על ידי חקיקה של הכנסת. עם זאת, תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 עדיין בתוקף, בעיקר בשטחים הכבושים, אך גם בתוך גבולות הקו הירוק, על אף שבמסגרת חקיקתו של חוק הטרור בשנת 2016 בוטלו סעיפים רבים מתוכן והוחלפו בתוכן מקורי. <sup>30</sup>

## 2. חוקי חירום שנחקקו על ידי הכנסת

חוקי חירום בחקיקה ראשית של הכנסת יכולים להופיע בשלושה אופנים: חוקים שתוקפם תלוי בהכרזה על מצב החירום, חוקים שאינם תלויים במצב החירום וחוקי הארכה של תקנות שעת חירום.

### (א) חוקים שתוקפם תלוי בקיומו של מצב החירום

נכון ל-2020, בישראל קיימים כיום חמישה חוקים ו-21 צווים שתוקפם תלוי בקיומו של מצב החירום הכללי. חוקים אלה נחקקו בהליך החקיקה הרגיל של הכנסת, ומספרם צנח משמעותית בשני העשורים האחרונים, בעקבות פעילות נמרצת לצמצום במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. כך, בסוף העשור הקודם נמנו 9 חוקים ו-165 צווים ב-2009 שתוקפם היה תלוי בקיומו של מצב החירום הכללי. <sup>31</sup> דוגמאות לחוקים כאלה הם, למשל, חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957 <sup>32</sup> וחוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979. <sup>33</sup> בעוד חוקים אלה נועדו לאפשר לממשלה להתמודד עם מצבים שונות בשעת חירום, לא נראה שקיים קשר ברור בין הדברים. בישיבה של ועדת החוץ והביטחון אף הודה נציג מהייעוץ המשפטי של הוועדה כי הרווח העולה משימור הזיקה בין צווים שהותקנו מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים למצב החירום הכללי נועד לאפשר לממשלה לעקוף את הכנסת:

26 מרגית כהן "מעשי טלאים" בדיני החירום "משפטים" כט 623, 639 (1998).

27 ראו מחוזאי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 403-404.

28 המקור לכך הוא מאגר המידע שברשות ניר קוסטי ודוד לוי-פאור. להרחבה ראו קוסטי ולוי-פאור, לעיל ה"ש 13.

29 ראו הופנונג, לעיל ה"ש 9.

30 ס"ח התשע"ו 898.

31 מכתב מהצוות המשפטי לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, הלשכה המשפטית, לחברי הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון (8.12.2019).

32 ס"ח התשי"ח 24.

33 ס"ח התשל"ח 76.



חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים הוא חוק שנועד לתת מענה לצרכים שונים במשק לשעת חירום, אלא שלאורך השנים השתמשו בו כדי להסדיר ענפים שונים במשק באופן שלא דווקא קשור למצב החירום. למשל כל ענף היהלומים היום מוסדר מכוח צו שהתוקף שלו מותנה במצב חירום, סוגיות כל משק הדבש, או סוגיות שקשורות באספקת גז... [הרווח מזה] שזה עקף את הכנסת. זה אפשר לשר להוציא צו שמסדיר את זה בלי שיצטרך חוק בכנסת.<sup>34</sup>

### (ב) חוקים שאינם תלויים במצב החירום

בישראל קיימים גם חוקי חירום "עצמאיים" שאינם נסמכים על קיומו של מצב החירום ומאפשרים לקבוע "רמות חירום" עצמאיות בהכרזה פורמלית.<sup>35</sup> חוקי חירום "רדומים" אלה כוללים, בין היתר, את חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951, לפיו הממשלה יכולה להכריז על מצב חירום מיוחד בעורף;<sup>36</sup> פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א–1971, המאפשרת לשר לביטחון הפנים להכריז על "אירוע חירום אזרחי";<sup>37</sup> חוק שירות המילואים, התשס"ח–2008, המאפשר לשר הביטחון לקבוע צווים בנסיבות חירום;<sup>38</sup> חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז–1967, המאפשר לשר התעשייה, המסחר והתעסוקה להפעיל מפעלים ושירותים חיוניים במצב חירום מיוחד בעורף או בעת אירוע חירום אזרחי;<sup>39</sup> חוק הארכת מועדים, התשל"ה–1974, המאפשר לשר הביטחון להכריז על שירות כ"שירות חירום";<sup>40</sup> פקודת בריאות העם, 1940, המאפשרת לשר הבריאות להכריז על מצב חירום בריאותי;<sup>41</sup> וחוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף–2020, המאפשר לממשלה להכריז על "מצב חירום" או "מצב חירום מיוחד בשל נגיף הקורונה".<sup>42</sup>

### ד. תקנות שעת חירום

כפי שנפרט בהמשך, לאורך ההיסטוריה נעשה שימוש נרחב בתקנות שעת חירום בישראל, גם לא בעיתות חירום, וזאת כדי לאפשר קבלת החלטות ולהוציא לפועל מדיניות גם בנושאים שאינם קשורים ישירות למצב חירום ועיתות משבר.<sup>43</sup> בעיון בהיסטוריה של השימוש בתקנות

34 דבריו של עו"ד עידו בן-יצחק, פרוטוקול מס' 2 משיבת ועדת החוץ והביטחון יום שני, ז' בסיון התשע"ט (10 ביוני 2019), שעה 12:30, <https://bit.ly/3AH272A>.

35 ראו כהן, לעיל ה"ש 26, בעמ' 645–646.

36 ס"ח התש"יא 78.

37 ס"ח התשל"א 390.

38 ס"ח התשס"ח 502.

39 ס"ח התשכ"ז 86.

40 ס"ח התשל"ה 38.

41 ע"ר 1940, 191.

42 ס"ח התש"ף 266.

43 מחוזאי, לעיל ה"ש 9; הופנונג, לעיל ה"ש 9; כהן, לעיל ה"ש 26; מירוני, לעיל ה"ש 10.

שעת חירום מתגלה כי הוא נעשה בעיקר לטובת רגולציה כלכלית שוטפת ולצורך קביעת מדיניות בעיתות מלחמה.<sup>44</sup> עם זאת, בעשורים האחרונים השימוש בתקנות שעת חירום פחת, וממשלות ישראל מיעטו להשתמש בהן. מאחר שההיסטוריה של השימוש בתקנות שעת חירום נכתבה עד היום בצורה חלקית, שאינה אחידה וללא הצגה של נתונים אמפיריים על אודות השימוש בהן, מחקר זה בא לשפוך אור על הנושא ולהציגו מזווית היסטורית.

### 1. השימוש בתקנות שעת חירום: רקע קצר

ב־21 במאי 1948, שבעה ימים לאחר הקמת המדינה, הוכרז בישראל מצב חירום.<sup>45</sup> תוקפו של מצב החירום, שנבע אז מהאיומים הביטחוניים בעת מלחמת העצמאות, נמשך עד היום, אף שלאורך השנים הוגבלה ההכרזה על מצב החירום לשנה אחת.<sup>46</sup>

סעיף 39 לחוק־יסוד: הממשלה קובע את המסגרת לשימוש בתקנות שעת חירום ומטיל כמה מגבלות על השימוש בהן. כך, למשל, נקבע בחוק היסוד כי השימוש בתקנות שעת חירום יכול להיעשות רק כאשר ההכרזה על מצב חירום נמצאת בתוקף.<sup>47</sup> מעבר לכך, מבחינת הפיקוח הפרלמנטרי, נקבע בחוק כי לאחר התקנת תקנות שעת חירום, על הממשלה להניח את התקנות על שולחן ועדת החוץ והביטחון. זאת, בניגוד להליך התקנת תקנות רגיל, שלעיתים מחייב התייעצות או אישור עם אחת מוועדות הכנסת לפני התקנתן. מעבר לכך, מבחינת המגבלות החוקתיות, תקנות שעת חירום אינן יכולות לתקן חלק מחוקי היסוד של הכנסת והן אינן יכולות למנוע פנייה לערכאות, לאפשר קביעת ענישה למפרע או להתיר פגיעה בכבוד האדם. לבסוף, תוקפן של התקנות הוא שלושה חודשים, אלא אם הכנסת האריכה אותן בחקיקה או החליטה לבטלן. עם זאת, הכנסת יכולה לחדש ולהאריך את תוקפן לתקופה מסוימת והיא נהגה לעשות זאת בעבר לעיתים קרובות. אחת הדוגמאות הבולטות לכך היא הארכתן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ז–1967, שמחילות בין היתר את החוק הישראלי על תושבים ישראלים המתגוררים ביהודה ושומרון. תקנות אלה הותקנו בשנת 1967 ומאז הוארכו כמה פעמים בחוק. הארכתן האחרונה הייתה ב־2017.<sup>48</sup>

לאורך השנים בג"ץ הוסיף מגבלות על השימוש בתקנות שעת חירום. נקודת המפנה העיקרית לשימוש הנרחב בתקנות שעת חירום הייתה בשנת 1990, כאשר בית המשפט העליון שינה את ההלכה שבמשך עשרות שנים אפשרה לממשלה להשתמש בתקנות שעת חירום באופן

44 ראו מחוזאי, לעיל ה"ש 9; הופנונג, לעיל ה"ש 9; מירוני, לעיל ה"ש 10.

45 הכרזת מועצת המדינה הזמנית על מצב של חירום, ע"ר התש"ח 6.

46 חוק־יסוד: הממשלה.

47 ככלל מצב החירום בישראל הוא מצב חירום משפטי שאינו חופף עם מצב חירום עובדתי, שבו עיתות חירום מתחלפות לסירוגין עם שנות רגיעה יחסית. להבדיל מההכרזה הכללית על מצב החירום, קיימים כמה חוקים שמאפשרים הכרזה על "מצב חירום מיוחד". להרחבה ראו אריאל בנדור "מצבי חירום" ספר דורית ביניש 447, 473 (קרן אזולאי, איתי בר־סימן־טוב, אהרן ברק ושחר ליפשיץ עורכים 2018); מחוזאי, לעיל ה"ש 9, בעמ' 398; כהן, לעיל ה"ש 26, בעמ' 650.

48 חוק הארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשע"ז–2017, ס"ח 994.

נרחב.<sup>49</sup> כך, למשל, בשנת 1990 קבע בג"ץ כי כאשר הממשלה יכולה לפנות אל הכנסת בדרך של חקיקה, היא אינה יכולה לעשות שימוש בתקנות שעת חירום, וכל פעולה כזו תהיה מנוגדת לחוק-יסוד: הממשלה. הלכה זו אומצה על ידי הכנסת בחוק-יסוד: הממשלה משנת 1992, שנכנס לתוקפו בשנת 1996, ובו נקבע כי "לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת".<sup>50</sup> מאוחר יותר קבע בג"ץ, בפרשנות לחוק-יסוד: הממשלה בשנת 1998, כי "ניתן להתקין תקנות שעת חירום רק כאשר כתוצאה ממצב החירום הכנסת משותקת, ואין ביכולתה לקיים הליכי חקיקה".<sup>51</sup>

## 2. היקפי השימוש בתקנות שעת חירום בשנים 1948–2000

חלק זה מתאר בקצרה את השימוש בתקנות שעת חירום לאורך ההיסטוריה של ישראל. מאגר הנתונים מבוסס על פרסומים של קובץ התקנות ומכיל את כלל החקיקה המשנית שפורסמה בישראל בשנים 1948–2020, הכוללת תקנות, צווים, הודעות, הכרזות, הוראות, החלטות וחוקי עזר שפרסמה הרשות המבצעת בישראל.<sup>52</sup> על בסיס הנתונים נחלק את השימוש בתקנות שעת חירום לתקופות שונות, בהתבסס על מאפיינים נוספים במבנה החוקתי, המשפטי והפוליטי של מדינת ישראל. הספרה מאפשרת להשוות בין תקופות שונות בצורה זהירה ולהצביע על היקף השימוש בתקנות שעת חירום. בכך היא מאפשרת ללמוד באיזו מידה עושים הממשלה ושרי הממשלה שימוש בתקנות שעת חירום כדי לקבוע מדיניות בתחומים שונים.

תרשים 1 שלהלן מציג את כמות המופעים של תקנות שעת חירום בשנים 1948–2000, בהן תקנות חדשות, תיקונים לתקנות וביטולים לתקנות כפי שהופיעו בקובץ התקנות.<sup>53</sup> נתונים אלה אינם כוללים שימוש בצווי שעת חירום, הוראות שעת חירום, הכרזות שעת חירום והחלטות שעת חירום.<sup>54</sup> הוא מלמד כי השימוש בתקנות שעת חירום בהיסטוריה של מדינת ישראל לא נעשה רק בעיתות חירום או משבר. עוד מראים הנתונים כי השימוש בתקנות שעת חירום בתקופת הקורונה חריג מתקופות משבר אחרות, שבהן היה צורך להגיב במהירות כדי להגן על מערכות המדינה ולטפל במצוקותיהם של אזרחים. התרשים גם מלמד שעיקר השימוש בתקנות שעת חירום נעשה לאורך שנות השבעים והשמונים, ושבעשורים האחרונים מיעטו ממשלות ישראל להשתמש בתקנות שעת חירום. השימוש בתקנות שעת חירום בעת גל הקורונה הראשון, מבחינת ההיקף, הוא הנרחב ביותר בהיסטוריה של מדינת ישראל.

49 ראו בנדור, לעיל ה"ש 47, בעמ' 448; בג"ץ 90/2994 פורז נ' ממשלת ישראל, פ"ד מד(3) 317 (1990).

50 חוק-יסוד: הממשלה, ס' 39(ה).

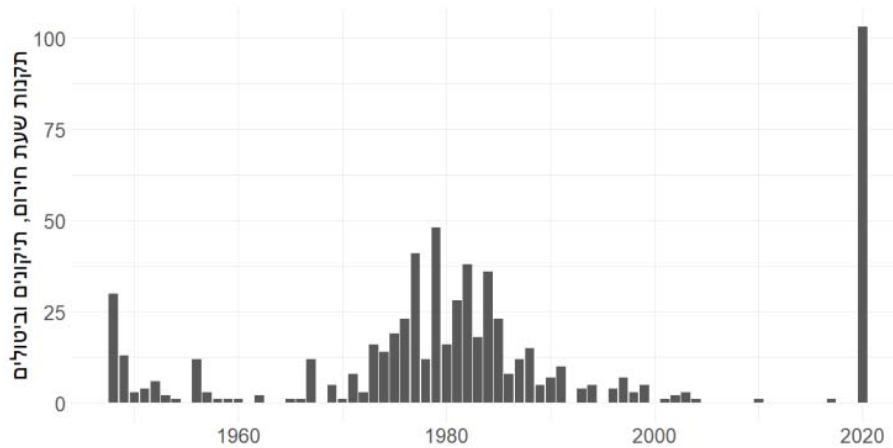
51 בג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(1) 763, 813 (1999).

52 ראו קוסטי ולוי-פאור, לעיל ה"ש 13.

53 לסטטיסטיקה תאורית על פי חצאי עשורים ראו להלן נספח א.

54 השימוש באמצעים אלה, שמפורסמים כיום לסירוגין בקובץ התקנות ובילקוט הפרסומים, נעשה מכוח סמכויותיהן של תקנות שעת חירום וסמכויותיהן של תקנות שעת חירום שהוארכו בחקיקה של הכנסת. רובם הגדול של צווי שעת חירום עוסקים בשיעור תשלומי חובה, והשאר עוסקים בהיטלים שונים, פיקוח על מחירים ונושאים מגוונים אחרים (להרחבה ראו להלן נספח ב).

**תרשים 1: מופעים של תקנות שעת חירום בקובץ התקנות, 1948–2020<sup>55</sup>**



השימוש בתקנות שעת חירום בשנים 1948–1949, בעת תקופת הלחימה הפעילה, היה נרחב מאוד, הן בהיקף והן בנושאים הרבים שבהם עסקו תקנות שעת חירום.<sup>56</sup> ניתן למנות בהקשר זה תקנות שעת חירום שעסקו בניהול הצבא ומערכת המשפט הצבאית,<sup>57</sup> לחימה בטרור,<sup>58</sup> ניהול שוק העבודה,<sup>59</sup> התגוננות אזרחית,<sup>60</sup> ניהול נכסי נטושים ונפקדים,<sup>61</sup> הטלת מיסים ומכסים,<sup>62</sup> רגולציה על העיתונות,<sup>63</sup> ניהול בתי החולים<sup>64</sup> וניהול קרקעות.<sup>65</sup> תקנות אלה, במידה רבה,

55 נתונים אלה אינם כוללים צווי שעת חירום, הוראות שעת חירום, הכרזות שעת חירום והחלטות שעת חירום. להרחבה ראו להלן נספח ב.

56 הופנונג, לעיל ה"ש 9; יצחק הנס קלינגהופר "על תקנות־שעת־חירום בישראל" ספר יובל לפנחס רוזן 86 (חיים כהן עורך 1962).

57 תקנות שעת חירום (מאכל כשר לחיילים), התש"ח-1948, ע"ר 83; תקנות שעת חירום (חוקת השיפוט תש"ח), התש"ח-1948, ע"ר 105; תקנות שעת חירום (עבירות תנועה – דין חיילים), התש"ט-1949, ע"ר 131; תקנות־שעת־חירום (מאסר חיילים), התש"ט-1949, ע"ר 149.

58 תקנות שעת חירום למניעת טרור, התש"ח-1948, ע"ר 145.

59 תקנות שעת חירום לגיוס כוח אדם, התש"ח-1948, ע"ר 5.

60 תקנות שעת חירום (האפלה), התש"ח-1948, ע"ר 1; תקנות שעת חירום (הגנה על שמשות), התש"ח-1948, ע"ר 2; תקנות שעת חירום (הגנה אזרחית), התש"ח-1948, ע"ר 17; תקנות שעת חירום (מקלטים), התש"ח-1948, ע"ר 20.

61 תקנות שעת חירום (נכסי נטושים), התש"ח-1948, ע"ר 11; תקנות שעת־חירום בדבר נכסי נפקדים, התש"ט-1948, ע"ר 59.

62 למשל תקנות שעת חירום (מסי מכס), התש"ח-1948, ע"ר 24; תקנות שעת חירום (מסי חירום על בנזין ונפט), התש"ח-1948, ע"ר 91; תקנות שעת חירום (מס כולים), התש"ט-1948, ע"ר 27; תקנות שעת חירום (תיקון פקודת העיריות, 1934), התש"ט-1948, ע"ר 36.

63 תקנות שעת חירום (הגבלות על עתונים יומיים), התש"ח-1948, ע"ר 18.

64 תקנות שעת חירום (בתי־חולים), התש"ט-1949, ע"ר 41.

65 תקנות שעת חירום לעיבוד אדמות מוכרות, התש"ט-1948, ע"ר 27.

מילאו את הצורך בחקיקה ישראלית מקורית ובקביעת מדיניות בחודשים הראשונים להקמת המדינה בעת שפעילות הפרלמנט הייתה מוגבלת.<sup>66</sup>

לאחר הקמתה של הכנסת הראשונה בשנת 1949, השימוש בתקנות שעת חירום היה מוגבל יותר בהיקף, אבל מגוון הנושאים היה רחב. בין היתר, הותקנו תקנות שעת חירום שעסקו ברישום וגיוס ציוד לצבא,<sup>67</sup> ניהול שוק העבודה<sup>68</sup> ומגוון רחב של נושאים כלכליים כמו הטלת מיסים,<sup>69</sup> פיקוח על מחירים,<sup>70</sup> ניהול שוק הדלק לרכבים<sup>71</sup> ועוד. כמות התקנות לשעת חירום עמדה על מספר מועט של תקנות לשנה לאורך שנות החמישים. עלייה בשימוש בתקנות שעת חירום נרשמה בשנת 1956, כפי שניתן לראות בתרשים, במהלך מלחמת סיני. מעבר לכך, בשנות החמישים ניתן לעמוד על שני מקרים של ניצול לרעה של הסמכות להתקנת תקנות שעת חירום.<sup>72</sup> הראשון על רקע איסור על תנועה של מכוניות פרטיות ומשאיות במשך יומיים בשבוע שאחד מהם היה יום השבת – איסור שנועד לרצות את תביעותיהן של המפלגות הדתיות.<sup>73</sup> השני היה התקנת תקנות אשר הכשירו רטרואקטיבית 13 צווים שהוציא המושל הצבאי של אזור הגליל על 13 כפרים ערביים כשטח סגור.<sup>74</sup> צווים אלה לא פורסמו ברשומות ונפסלו בבג"ץ.

לאורך שנות השישים, למעט בעת מלחמת ששת הימים, היקף השימוש בתקנות שעת חירום היה מצומצם אף יותר מזה שבשנות החמישים. תקנות שעת חירום שהתקינה הממשלה עסקו בעיקר בניהול שוק העבודה,<sup>75</sup> אבל גם במגוון נושאים אחרים, כמו פיקוח על כלי טיס,<sup>76</sup> קיום שירותי הובלה והסעה חיוניים,<sup>77</sup> הארכת גיל המילואים<sup>78</sup> וגם בכסוכי עבודה בשירותים

- 66 ראו הופנונג, לעיל ה"ש 9, עמ' 57.
- 67 תקנות שעת חירום (הוראות בדבר רישום ציוד וגיוס), התשי"א–1950, ק"ת 110; תקנות שעת חירום (הוראות בדבר רישום ציוד וגיוס), התשי"א–1951, ק"ת 184; תקנות שעת חירום (רישום ציוד וגיוס), התשי"ז–1956, ק"ת 649.
- 68 תקנות שעת חירום (שעות עבודה במפעלים מוגבלים בשימוש בזרם חשמלי), התשי"ב–1952, ק"ת 954; תקנות שעת חירום (פיקוח על מפעלים חיוניים), התשט"ו–1954, ק"ת 10; תקנות שעת חירום (יציאה בהתנדבות לעבודה בישוּבֵי ספר), התשט"ז–1956, ק"ת 1017; תקנות שעת חירום (שעות עבודה), התשי"ז–1956, ק"ת 592.
- 69 תקנות שעת חירום לתיקון תקנות ההגנה (כספים), התשי"א–1951, ק"ת 772; תקנות שעת חירום (תשלומי חובה), התשי"ב–1952, ק"ת 754; תקנות שעת חירום (החלפת שטרי בנק ומילווה חובה), התשי"ב–1952, ק"ת 1028; תקנות שעת חירום (תשלומי חובה), התשי"ח–1958, ק"ת 576.
- 70 תקנות שעת חירום (קיום האספקה והשירותים החיוניים), התשי"ז–1957, ק"ת 764.
- 71 תקנות שעת חירום (הפעלת רכב מנועי בבנוזין), התשי"ח–1957, ק"ת 468.
- 72 ראו הופנונג, לעיל ה"ש 9, בעמ' 57.
- 73 תקנות שעת חירום (הגבלת התנועה של מכוניות), התשי"ב–1952, ק"ת 1054.
- 74 תקנות שעת חירום (קיום תקפן של הוראות), התשי"ב–1951, ק"ת 286.
- 75 תקנות שעת חירום (עבודות חיוניות), התשכ"ב–1962, ק"ת 1273; תקנות שעת חירום (שירות עבודה), התשכ"ז–1967, ק"ת 2422.
- 76 תקנות שעת חירום (חיוב להחזיר כלי טיס לישראל), התש"ך–1960, ק"ת 1459.
- 77 תקנות שעת חירום (הפעלת רכב), התשכ"ז–1967, ק"ת 2430.
- 78 תקנות שעת חירום (הארכת גיל שירות מילואים), התש"ל–1969, ק"ת 444.

חיוניים,<sup>79</sup> תחום שיהווה את מרב העיסוק של תקנות שעת חירום בשני העשורים שלאחר מכן. גם בתחילת שנות השבעים ועד מלחמת יום הכיפורים נותרה מגמה זו בעינה: השימוש בתקנות שעת חירום נותר מצומצם, אך מגוון הנושאים בו עדיין היה רחב יחסית. כך, למשל, תקנות שעת חירום עסקו בחובה להציג תעודות זהות<sup>80</sup> וניהול שוק השכירות,<sup>81</sup> אבל עיקר השימוש בהן במהלך סכסוכי עבודה כבר היה נרחב יותר מבחינת הכמות<sup>82</sup> והיה כפול מהמספרים שהיו לאורך שנות השישים.

במהלך מלחמת יום הכיפורים השימוש בתקנות שעת חירום גדל, כפי שאירע במלחמות ואירועים ביטחוניים עד אז, ולאחר המלחמה אף נקבעו כמה הסדרים קשורים, כמו תשלומים וסעד לחיילי מילואים,<sup>83</sup> אמצעי זיהוי,<sup>84</sup> הקמת המשמר האזרחי<sup>85</sup> ואבטחת מוסדות חינוך.<sup>86</sup> אולם לאורך שנות השבעים והשמונים השימוש בעיקרי בתקנות שעת חירום נעשה בעיקר לטובת שתי מטרות עיקריות: ניהול המדיניות המוניטרית והפיסקלית וניהול סכסוכי עבודה בשירותים חיוניים. עיקר השימוש בתקנות שעת חירום למטרות אלה נעשה באמצעות תקנות שעת חירום (הסדרים בעקבות שינוי שער המטבע) ותקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים).<sup>87</sup>

עיקר השימוש בתקנות שעת חירום לניהול המדיניות המוניטרית והפיסקלית נעשה באמצעות תקנות שעת חירום (הסדרים בעקבות שינוי שער המטבע). השימוש בתקנות אלה נעשה בעיקר בשנים 1974–1977. עד אוקטובר 1977 השימוש בתקנות נעשה בעיקר לטובת ניהול ערך המטבע (שער החליפין), כדי ליצור פחותים יזומים במטבע הישראלי ביחס לדולר ובכך לבלום את העלייה בגירעון התשלומים של ישראל. שימוש חריג שעשתה הממשלה בתקנות אלה קשור, בין היתר, לעובדה שהן הותקנו מחדש בכל פעם שתוקפן פג. התקנות הותקנו מחדש 28 פעמים, ללא שינוי מהותי בנוסח ותוך התעלמות מהכנסת.<sup>88</sup> השימוש

79 תקנות שעת חירום (שירות חיוני במערכת הקשר), התשכ"ה–1965, ק"ת 1792; תקנות שעת חירום (שירות חיוני באספקת הדלק), התשכ"ו–1966, ק"ת 704; תקנות שעת חירום (קיום שירותי חשמל), התשכ"ט–1969, ק"ת 1027; תקנות שעת חירום (קיום שירותי הדואר), התשכ"ט–1969, ק"ת 1596; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים), התשכ"ט–1969, ק"ת 1823.  
80 תקנות שעת חירום (הארכת תקפן של תעודות זהות), התשל"ל–1970, ק"ת 903; תקנות שעת חירום (החזקת תעודת זהות והצגתה), התשל"א–1971, ק"ת 539.  
81 תקנות שעת חירום (ייצוב מחירי דירות ושירותי בניה), התשל"ג–1973, ק"ת 1583.  
82 למשל תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בבתי חולים), התשל"א–1971, ק"ת 1240; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בשירותי התעופה האזרחית), התשל"ב–1972, ק"ת 992; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוני בשדה נפט), התשל"ג–1973, ק"ת 3016.  
83 תקנות שעת חירום (תשלום מקדמה למשרתים במילואים), התשל"ד–1973, ק"ת 1464; תקנות שעת חירום (הארכת מועדים – הוראות נוספות), התשל"ד–1974, ק"ת 600.  
84 תקנות שעת חירום (אמצעי זיהוי), התשל"ד–1974, ק"ת 603.  
85 תקנות שעת חירום (משמר אזרחי), התשל"ד–1974, ק"ת 1566.  
86 תקנות שעת חירום (אבטחת מוסדות חינוך), התשל"ד–1974, ק"ת 1902.  
87 מחוזאי, לעיל ה"ש 9.  
88 שם, בעמ' 414–415.

בתקנות שעת חירום אלה עבר תפנית בשנת 1977, כאשר נעשה באמצעותן ניסיון להביא לרפורמה במדיניות מטבע החוץ (תוכנית הליברליזציה).<sup>89</sup>

במקביל, נעשה שימוש נרחב בתקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים) לטיפול בסכסוכי עבודה לאורך שנות השבעים והשמונים. בשנים אלה הותקנו כ-300 תקנות מסוג זה (כולל תיקונים וביטולים). ההתערבות בסכסוכי עבודה תוך שימוש בתקנות שעת חירום אפשרה לאורך ההיסטוריה של מדינת ישראל לשורה ארוכה של שרי ממשלה להסמיך מיופי כוח להוצאת צווי ריתוק לעובדים מסקטורים שונים, להביא להחזרתם לעבודה בעת שביתה ולפגוע בזכות השביתה שלהם.<sup>90</sup> השימוש בתקנות אלה לאורך שנות השבעים ושנות השמונים חצה ממשלות ומפלגות ונועד בעיקר לשימוש נגד עובדים מסקטורים נבחרים המבקשים לשבות.<sup>91</sup> כך, למשל, הוצאו בשנים אלה תקנות שעת חירום שהסמיכו את הוצאתם של צווי ריתוק לעובדי ספנות ונמלים,<sup>92</sup> עובדי רפא"ל,<sup>93</sup> עובדי חברת החשמל,<sup>94</sup> עובדים במשרדי הממשלה<sup>95</sup> ועוד.

לצד השימוש בתקנות שעת חירום בעיתות שגרה, לאורך שנות השמונים והתשעים נעשה שימוש בתקנות שעת חירום כמה פעמים בעיתות משבר. במלחמת לבנון הראשונה נעשה שימוש בתקנות שעת חירום כדי לקבוע, למשל, את היטל שלום הגליל<sup>96</sup> ולאפשר הארכת תשלומים.<sup>97</sup> בתקופת המשבר הכלכלי ב-1985 הותקנו תקנות שעת חירום (הסדרים לשעת חירום במשק המדינה), התשמ"ה-1985,<sup>98</sup> שאיגדו שורה ארוכה של הסדרים ותיקוני חקיקה כמהלך משלים לתוכנית הייצוב של המשק. תקנות אלה היו הבסיס לחקיקתו של חוק ההסדרים מאוחר יותר, "חוק סל" (omnibus legislation) הכולל כמה משתנים של חקיקה חדשה ותיקוני חקיקה המובאים לאישור הכנסת כמקשה אחת ובכך מאפשרים לעקוף את תהליך החקיקה הרגיל.<sup>99</sup> מעבר לכך, גם במהלך מלחמת המפרץ נעשה שימוש בתקנות שעת חירום, הקשורות למשל לניהול המדינה תחת המלחמה.<sup>100</sup>

- 89 שם, בעמ' 415-418.
- 90 להרחבה ראו מירוני, לעיל ה"ש 10; מחוזאי, לעיל ה"ש 9.
- 91 שם, בעמ' 408.
- 92 למשל תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בספנות ובנמלים), התשל"ה-1974, ק"ת 188.
- 93 למשל תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים ברפא"ל), התשל"ה-1975, ק"ת 2426.
- 94 למשל, תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בחברת החשמל לישראל בע"מ), התשל"ז-1976, ק"ת 314.
- 95 למשל, תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים באוצר), התשל"ז-1977, ק"ת 832; תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים של עובדי מחלקות הכספים במשרדי הממשלה), התשל"ז-1977, ק"ת 1204.
- 96 תקנות שעת חירום (היטל שלום הגליל), התשמ"ב-1982, ק"ת 1204.
- 97 תקנות שעת חירום (תשלומים בתקופת ההארכה), התשמ"ב-1982, ק"ת 1222.
- 98 ק"ת 4830.
- 99 ראו לדוגמה יעקב קופ "אליה וקוץ בה: תוכנית הייצוב 1985 ושיטת חוק ההסדרים שנלוותה לה" **הכרעות ופרשיות מפתח בישראל** 328 (דבורה הכהן ומשה ליסק עורכים התש"ע); טל גולן "הגרעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת הרווחה הישראלית" **משפט וממשל** יא

### 3. השימוש בתקנות שעת חירום בשנת 2020

השימוש בתקנות שעת חירום לא פסק גם בשנות התשעים ולאורך שנות האלפיים, למרות המגבלות הנוספות בחקיקה ובפסיקה,<sup>101</sup> אולם הוא היה מצומצם בהיקפו ובתוכנו – סכסוכי עבודה בשירותים החיוניים. תקנות שעת חירום האחרונות שהותקנו עד לתחילת משבר הקורונה נועדו למנוע שביתה בוועדה לאנרגייה אטומית ובמתקניה בשנת 2017.<sup>102</sup> בתגובה למשבר הקורונה, ישראל החלה להשתמש בתקנות שעת חירום ב־15 במרץ 2020 והיא השתמשה בהן לכל אורכו של הגל הראשון ומעט אחריו.<sup>103</sup> בסך הכול ממשלת ישראל התקינה בתקופה זו, החל מ־15 במרץ 2020 ועד 21 ביוני 2020, 38 תקנות שעת חירום ותקינה אותן 64 פעמים, הכמות הגבוהה ביותר שנקבעה עד כה בשנה אחת בהיסטוריה של מדינת ישראל. מבין 38 התקנות, ומעבר למספר מצומצם של תקנות שעת חירום שתוקפן לא הוארך, תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (עבודת נשים), התש״ף–2020 הן התקנות היחידות שהממשלה ביטלה. עיקר התקנות שהותקנו בחודש מרץ היו תקנות חדשות, ואילו מאז אפריל עיקר השימוש בהן הוא תיקונים. שיאניות התיקונים הן תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש״ף–2020 שעסקו במגבלות על תנועה. מספרים אלה אינם מבחינים, כאמור, בתכני התקנות. למשל, תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש״ף–2020 תוקנו עוד 20 פעמים. תקנות שעת חירום בתקופת גל הקורונה הראשון הופעלו בעיקר בארבעה תחומים עיקריים: הגבלת התנועה של אזרחים, העמקת הריחוק החברתי ומעקב אחר חולים;<sup>104</sup> ניהול מערכת אכיפת החוק ומערכת המשפט;<sup>105</sup> ניהול שוק

- 243 (2008); דוד נחמיאס וערן קליין "חוק ההסדרים בין פוליטיקה לכלכלה" (נייר עמדה מס' 17, המכון הישראלי לדמוקרטיה 1999).
- 100 תקנות שעת חירום (תקופת מצב מיוחד בהג"א), התשנ"א–1991, ק"ת 463; תקנות שעת חירום (איסור פיטורים בתקופת מצב מיוחד בהג"א), התשנ"א–1991, ק"ת 464; תקנות שעת חירום (מוסדות חינוך בתקופת מצב מיוחד בהג"א), התשנ"א–1991, ק"ת 502.
- 101 ראו להרחבה מורן אזולאי "הממשלה אישרה צווי ריתוק לעובדי הכור בדימונה הנוקטים עיצומים" **Ynet** (13.8.2017) <https://bit.ly/3g6Yyt9>.
- 102 תקנות שעת חירום (שירותי עבודה חיוניים בוועדה לאנרגייה אטומית), התשע"ז–2017, ק"ת 1650.
- 103 השימוש בתקנות שעת חירום נעשה לצד שימוש בחקיקה משנית נוספת. להרחבה על שימוש בצווים מכוח פקודת בריאות העם ראו גרוס, לעיל ה"ש 4. ראו גם אורי אהרונוסון, עידו באום ודלית גפני "תקנות הקורונה ושלטון החוק: הצעה לחנינת גל ראשון" **משפט וממשל** כד 121 (2022).
- 104 תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה)), התש״ף–2020, ק"ת 756; תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש״ף–2020, ק"ת 772; תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש״ף–2020, ק"ת 782; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש״ף–2020, ק"ת 812; תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש״ף–2020, ק"ת 820; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל), התש״ף–2020, ק"ת 1026.



העבודה; וניהול המשק תחת המשבר הכלכלי המתגבש.<sup>107106</sup> נתונים אלה חריגים ביחס להיסטוריה הישראלית ועומדים בסתירה ביחס לשימוש מועט, עד לא קיים, במלחמות ובמבצעים הצבאיים שאירעו בעשורים האחרונים ובכלל בהיסטוריה של מדינת ישראל. ניתן ללמוד מכך שהשימוש בתקנות שעת חירום בתקופת הקורונה היה חריג בקנה מידה היסטורי. גם בתקופות ביטחוניות או כלכליות רגישות לא עשו ממשלות ישראל שימוש כה נרחב בתקנות שעת חירום. בחודשים מרץ ואפריל השימוש בתקנות שעת חירום היה הגבוה ביותר. בתקופה זו נכנסה ישראל לגל הראשון, והשימוש בתקנות חדשות היה הגבוה ביותר. לאורך חודש מרץ הותקנו 28 תקנות שעת חירום חדשות ושמונה תוקנו. החל מ־15 במרץ ממשלת ישראל התקינה תקנות שעת חירום בעיקר בתחום הבריאות ותחום החוק והמשפט. תקנות שעסקו בנושאי בריאות בחודש מרץ בלטו, בין היתר, בעניינים הקשורים לאכיפת

105 תקנות שעת חירום (דיוני מעצרים), התש"ף–2020, ק"ת 748; תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי הסוהר), התש"ף–2020, ק"ת 752; תקנות שעת חירום (דיוני מעצר בבתי הדין הצבאיים), התש"ף–2020, ק"ת 790; תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין לחדרי משמר ובתי סוהר צבאיים), התש"ף–2020, ק"ת 800; תקנות שעת חירום (סדרי דין בבתי הדין הרבניים בעת מצב חירום מיוחד), התש"ף–2020, ק"ת 804; תקנות שעת חירום (דיון בבתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל בשל התפשטות נגיף הקורונה), התש"ף–2020, ק"ת 808; תקנות שעת חירום (הרחבת הסכם יציאה לחופשה על המגזר הציבורי הרחב בשל נגיף הקורונה החדש), התש"ף–2020, ק"ת 840; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (קיום דיונים בהליכים פליליים באמצעים טכנולוגיים), התש"ף–2020, ק"ת 862; תקנות שעת חירום (דיוני ועדות שחרורים), התש"ף–2020, ק"ת 902; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דיוני הוועדה לעיון בעונש), התש"ף–2020, ק"ת 906; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), התש"ף–2020, ק"ת 926; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (קיום דיונים בהליכים פליליים באמצעים טכנולוגיים בבתי הדין הצבאיים), התש"ף–2020, ק"ת 930; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (חופשה מיוחדת לאסיר), התש"ף–2020, ק"ת 944; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מכסת מפקחים בפיקוח אלקטרוני), התש"ף–2020, ק"ת 1284.

106 תקנות שעת חירום (שירות עבודה בשעת חירום), התש"ף–2020, ק"ת 746; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית מועדים בענייני תכנון ובנייה ותנאים למתן תעודת גמר), התש"ף–2020, ק"ת 882; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (עבודת נשים), התש"ף–2020, ק"ת 1038; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (ביטוח רפואי ומגורים הולמים לעובדים מהאזור), התש"ף–2020, ק"ת 1316.

107 תקנות שעת חירום (שיקים ללא כיסוי), התש"ף–2020, ק"ת 856; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הארכת תוקף ודחיית מועדים), התש"ף–2020, ק"ת 886; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה), התש"ף–2020, ק"ת 934; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק הסתגלות מיוחד לבני 67 ומעלה), התש"ף–2020, ק"ת 938; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית תקופות בענייני הליכי מס), התש"ף–2020, ק"ת 946; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים), התש"ף–2020, ק"ת 1010; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הנגשת שירותים פיננסיים), התש"ף–2020, ק"ת 1078; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית מועדים לתשלום קנסות), התש"ף–2020, ק"ת 1088; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברת מעטים), התש"ף–2020, ק"ת 1222.

הוראות הבידוד,<sup>108</sup> יצירת מנגנוני מעקב וניטור אחר חולים באמצעות השב"כ<sup>109</sup> והמשטרה,<sup>110</sup> הגבלת התנועה במרחב הציבורי,<sup>111</sup> הרחבת סמכויות של טכנאי דם<sup>112</sup> והגבלת המעבר בין קופות חולים.<sup>113</sup> באותו חודש, בתחום החוק והמשפט, נקבעו הסדרים חדשים בדיונים בבתי הדין הצבאיים והרבניים,<sup>114</sup> בכל הקשור לכניסת עורכי דין ומבקרים לבתי סוהר ובתי מעצר,<sup>115</sup> דיוני מעצרים,<sup>116</sup> קיום דיונים בהליכים פליליים באופן דיגיטלי,<sup>117</sup> הסדרים הקשורים להארכת תוקף אישורים רגולטוריים ודחיית מועדים להליכים להטלת עיצומים כספיים,<sup>118</sup> מעצר חשודים<sup>119</sup> וחופשה מיוחדת לאסירים.<sup>120</sup> נושא נוסף שבלט, אם כי בצורה מועטה יותר, הוא נושא הרווחה, שבו נקבעו, בין היתר, תקנות בנושא ביטוח אבטלה<sup>121</sup> ומענק אבטלה לבני 67 ומעלה.<sup>122</sup>

בחודש אפריל השימוש בתקנות שעת חירום נמשך, אולם נראה שעיקר תקנות שעת החירום היו תיקונים לתקנות קיימות, ולא תקנות חדשות. במהלך החודש הותקנו שבע תקנות שעת חירום ר"26 תוקנו. תקנות שעת חירום המשיכו לעסוק בהרחבה בנושאי בריאות בחודש אפריל, כאשר תקנות רבות תוקנו ותקנות חדשות הותקנו: הראשונה עסקה בבידוד בית מטעם המדינה,<sup>123</sup> והשנייה במגבלות על אזורים שבהם שיעור הקורונה גבוה.<sup>124</sup> במהלך אפריל גם

- 108 תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה)).
- 109 תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020, ק"ת 782.
- 110 תקנות שעת חירום (נתוני מיקום).
- 111 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות).
- 112 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הרחבת סמכויות הפלבוטומיסטים), התש"ף-2020, ק"ת 880.
- 113 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת מעברים בין קופות חולים), התש"ף-2020, ק"ת 980.
- 114 תקנות שעת חירום (סדרי דין בבתי הדין הרבניים בעת מצב חירום מיוחד); תקנות שעת חירום (דיון בבתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל בשל התפשטות נגיף הקורונה).
- 115 תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי הסוהר); תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין לחדרי משמר ובתי סוהר צבאיים).
- 116 תקנות שעת חירום (דיוני מעצרים); תקנות שעת חירום (דיוני מעצר בבתי הדין הצבאיים); תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דיוני הוועדה לעיון בעונש).
- 117 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (קיום דיונים בהליכים פליליים באמצעים טכנולוגיים); תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (קיום דיונים בהליכים פליליים באמצעים טכנולוגיים בבתי הדין הצבאיים).
- 118 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הארכת תוקף ודחיית מועדים).
- 119 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה).
- 120 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (חופשה מיוחדת לאסיר).
- 121 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה).
- 122 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק הסתגלות מיוחד לבני 67 ומעלה).
- 123 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה), התש"ף-2020, ק"ת 1022.
- 124 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל), ק"ת 1026.

בתחום הרווחה הותקנו שתי תקנות חדשות, לצד תיקון התקנות הקיימות, הקשורות להענקת סיוע לעצמאיים ועסקים קטנים.<sup>125</sup> תחום נוסף שבלט באופן יחסי בחודש אפריל הוא תחום העבודה והתעסוקה, בהיבטים של הגבלת מספר העובדים במקומות עבודה<sup>126</sup> וכן הוצאה לחל"ת של נשים בהיריון.<sup>127</sup> תקנות חדשות הותקנו גם בתחום הבנקאות והמסחר המקומי, בעניין הנגשת שירותים פיננסיים לפלטפורמות דיגיטליות<sup>128</sup> ובתחום החוק והמשפט, כאשר נדחו מועדי תשלום קנסות שונים.<sup>129</sup>

מגמה זו – של התקנת תיקונים לתקנות קיימות ומיעוט בתקנות חדשות – נמשכה גם בחודש מאי, שבו ישראל כבר יצאה מהגל הראשון. במהלך החודש הותקנו שלוש תקנות שעת חירום חדשות ותוקנו 22 תקנות. שתיים מהתקנות החדשות הותקנו בתחום החוק והמשפט. תקנה אחת עסקה בנוכחות עצורים ואסירים בדיוני בתי המשפט.<sup>130</sup> תקנה נוספת הרחיבה את מכסת העצורים בפיקוח אלקטרוני.<sup>131</sup> בתחום העבודה והתעסוקה הוסדרו השהייה והביטוח הרפואי של עובדים פלסטינים.<sup>132</sup>

במהלך חודש יוני תוקנו שש תקנות שעת חירום בלבד, עד לפקיעתן של רוב תקנות שעת החירום לאור מגבלת תחולתן לשלושה חודשים. מעבר לכך, בחודש זה החלה הכנסת להאריך את תוקפן של תקנות שעת החירום בחקיקה.

#### 4. מבט כמותי בנושאים שבהם תקנות שעת החירום עסקו בשנים 1948–2020

חלק זה מתאר את המתודולוגיה הכמותנית שבה השתמשנו לניתוח תקנות שעת חירום בישראל בשנים 1948–2020. הוא מבוסס על כלל המופעים של תקנות שעת חירום בקובץ התקנות, כפי שהופיעו במאגר הנתונים של ניר קוסטי ודוד לויפאור.<sup>133</sup> בחלק זה נציג את הדינמיקה של השימוש בתקנות שעת חירום לפי תחומי מדיניות על ידי הצגת סטטיסטיקה תאורית. הקידוד לנושאים נעשה על ידינו, בעזרת שימוש ב"סדר היום ההשוואתי הבינלאומי" (comparative agendas project) להשוואת תחומי מדיניות. פרויקט השוואתי זה מאפשר השוואה של סדרי יום לפי עשרים ואחד תחומי מדיניות (לוח 2) באופן שיטתי בין מדינות שונות, תוך התמקדות

125 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאיים); תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאיים ולשכירים בעלי שליטה בחברת מעטים).

126 תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), הותקנו אומנם בחודש מרץ, אך תוקנו מספר פעמים בחודש אפריל.

127 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (עבודת נשים).

128 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הנגשת שירותים פיננסיים).

129 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית מועדים לתשלום קנסות).

130 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (נוכחות עצורים ואסירים בדיונים בבתי המשפט ובבתי הדין), התש"ף–2020, ק"ת 1420.

131 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני).

132 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (ביטוח רפואי ומגורים הולמים לעובדים מהאזור).

133 להרחבה ראו קוסטי ולויפאור, לעיל ה"ש 13.

ביחידות ניתוח שונות על פני זמן.<sup>134</sup> הקידוד כלל ניתוח של 639 תקנות שעת חירום, בהן תקנות חדשות, תיקונים לתקנות וביטולים לתקנות.

**לוח 2: ספר הקידוד של פרויקט "סדר היום ההשוואתי הבינלאומי"**  
 135(Comparative Agendas Project)

קוד	נושא	קוד	נושא
1	מקרה-כלכלה	13	רווחה חברתית
2	זכויות אזרח וסוגיות מיעוטים	14	דיור ותכנון
3	בריאות	15	בנקאות, ממוץ ומסחר מקומי
4	חקלאות	16	ביטחון
5	עבודה ותעסוקה	17	טכנולוגיה ותקשורת
6	חינוך	18	סחר חוץ
7	סביבה	19	יחסים בין-לאומיים וסיוע חוץ
8	אנרגיה	20	פעולות ממשליות
9	הגירה	21	קרקעות ציבוריות, ניהול משק המים ונושאי טריטוריה
10	תחבורה	23	תרבות
12	חוק, משפט וענייני משפחה		

כפי שניתן ללמוד מתרשים 2, השימוש בתקנות שעת חירום לא פסח כמעט על אף תחום מדיניות לאורך ההיסטוריה של מדינת ישראל. מלבד תחום התרבות שאינו מופיע בתרשים, בכל אחד מתחומי המדיניות המופיעים בספר הקידוד של ה-Comparative Agendas Project הופיעה לפחות תקנה אחת בתקופה מסוימת. עוד ניתן ללמוד מהתרשים שהתחום הבולט ביותר בשימוש בתקנות שעת חירום הוא תחום העבודה והתעסוקה. ממצא זה מתכתב עם החלק הקודם, שמונה קרוב למחצית מכמות התקנות לשעת חירום שהותקנה במדינת ישראל, רובן בשנות השבעים והשמונים. בשיא השימוש בתקנות שעת חירום בתחום זה הגיעה כמות התקנות ל-48 בשנת 1979. בנוסף, השימוש בתקנות שעת חירום בתחום הביטחון נמצא נמוך יחסית, ורובו ככולו נעשה בעשורים הראשונים מאז הקמת המדינה. ממצא זה מלמד שדווקא בתקופות חירום ביטחוניות, ממשלות ישראל עשו בעשורים האחרונים שימוש בכלים אחרים או בכלים בלתי פורמליים.

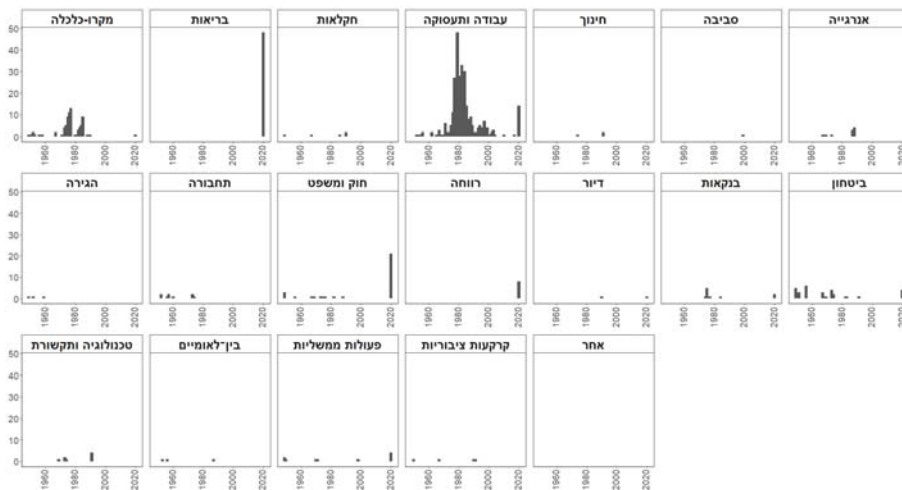
ממצא מעניין נוסף שעולה מהתרשים הוא שהשימוש בתקנות שעת חירום לתחומי הבריאות והרווחה נעשה לראשונה בשנת 2020. עד אז, השימוש בתקנות שעת חירום פסח על נושאים אלה. משבר הקורונה, בהקשר הזה, מלמד על שימוש בתקנות שעת חירום בשלושה תחומי מדיניות עיקריים: בריאות, עבודה ותעסוקה וחוק ומשפט. השימוש בתקנות שעת חירום

134 Shaun Bevan, *Gone Fishing: The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook*, in *COMPARATIVE POLICY AGENDAS: THEORY, TOOLS, DATA* 17 (Frank R. Baumgartner, Christian Breunig & Emiliano Grossman eds., 2019); Peter John, *The Policy Agendas Project: A Review*, 13 *JOURNAL OF EUROPEAN PUBLIC POLICY* 975 (2006). עוד על פיתוח ספר הקידוד ואופן הקידוד אצל Bevan, שם.

135 להסבר על כל תחום ראו קוסטי ולוי-פאור, לעיל ה"ש 13, בעמ' 38–39.

בתחום הבריאות עסק בניהול מדיניות הבריאות לאורך משבר הקורונה; בתחום העבודה והתעסוקה עיקר השימוש בתקנות שעת חירום נגע למשבר הכלכלי שנלווה למשבר הבריאותי בתקופת הקורונה; ובתחום החוק והמשפט עיקר המדיניות שהובאה באמצעות תקנות שעת חירום עסקה בניהול מערכת המשפט תחת מגבלות הקורונה.

## תרשים 2: תקנות שעת חירום לפי תחומי מדיניות, 1948–2020

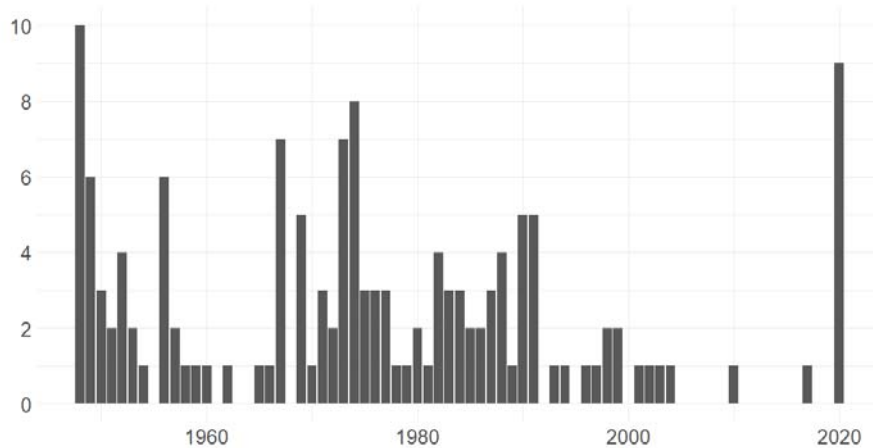


תרשים 3 מציג התבוננות מעט שונה על השימוש בתקנות שעת חירום לפי תחומי מדיניות. התרשים מציג את מספר תחומי המדיניות שבהם עסקו תקנות שעת חירום בכל שנה. התבוננות זו יכולה ללמד לא רק על היקף תקנות שעת החירום שהותקנו בכל שנה, אלא האם השימוש בתקנות שעת חירום הוגבל לנושאים בודדים או התרחב לנושאים רבים. התרשים מלמד ששנת 1948, ליתר דיוק בין מאי 1948 לדצמבר 1948, הייתה השנה שבה השימוש בתקנות שעת חירום עסק בצורה הרחבה ביותר בתחומי מדיניות שונים. בתקופה זו תקנות שעת חירום עסקו בעשרה תחומי מדיניות. לשם השוואה, במהלך תקופת ההתמודדות עם נגיף הקורונה התקנה ממשלת ישראל תקנות שעת חירום בתשעה תחומי מדיניות – המספר השני הגבוה ביותר מאז 1948. דמיון זה מעיד על החריגות בשימוש בתקנות שעת חירום בשתי תקופות אלה. במהלך 1948 תקנות שעת חירום עסקו בנושאים מגוונים ושימשו כדי למלא "ואקום" חקיקתי בחודשים הראשונים להקמת המדינה. בדומה לכך, בתקופת הקורונה עסקו תקנות שעת החירום גם כן בנושאים רבים שבהם היה "ואקום" חקיקתי. עם זאת, השימוש בתקנות שעת חירום למעלה משבעים שנים לאחר הקמת המדינה התקיים בתקופה שבה מוסדות המדינה ומנגנוניה קיימים ומבוססים.

בנוסף, ניתן ללמוד מתרשים 3 גם על שימוש מגוון יחסית בתקנות שעת חירום בתקופות לחימה. למשל, מעבר לשימוש בתקנות שעת חירום בתקופה שלאחר הקמת המדינה, השימוש בתקנות שעת חירום עסק בתחומי מדיניות רבים גם במהלך מלחמת סיני (6 נושאים), מלחמת

ששת הימים (7 נושאים), מלחמת יום הכיפורים (7 נושאים) ומלחמת המפרץ (5 נושאים). עם זאת, לאחר מלחמת המפרץ השימוש בתקנות שעת חירום פחת בתקופות ביטחוניות, גם בהתבוננות נושאית.

תרשים 3: מספר תחומי המדיניות לשנה שבהם עסקו תקנות שעת חירום, 1948–2020



### ה. מצבי חירום בפרספקטיבה השוואתית

מצב החירום המתמשך בישראל חריג ביחס לרובן המוחלטות של המדינות בעולם, לרבות מדינות דמוקרטיות ואוטוריטריות. עם זאת, במהלך תקופת הקורונה, למעלה מ-100 מדינות הכריזו על מצבי חירום.<sup>136</sup> פרק זה משווה את סמכויות החירום בישראל לעוד חמש מדינות נוספות, הנחלקות ברמת הדמוקרטיה, אופי המשטר וחומרת ההתפשטות של הקורונה (לוח 3). המדינות נבחנות במידת החופש שלהן, לפי אתר Freedom House: מציון של 52 בהונג קונג ועד ציון של 100 בשוודיה; בשיטת המשטר שלהן: מהונג קונג האוטוריטרית, שלוש מדינות בעלות משטר פרלמנטרי ושתי מדינות בעלות משטר נשיאותי; המדינות גם נבדלות במספר התושבים בהן ובמספר הנדבקים והמתים מקורונה.

מבט מעמיק על אופיין המשטרי של המדינות מעלה שבמהלך משבר הקורונה, מדינות דמוקרטיות נטו להכריז על מצבי חירום יותר מאשר מדינות אוטוקרטיות. מבין המדינות הדמוקרטיות עולה כי למעלה ממחציתן הכריזו על מצבי חירום, ואילו רק כשליש מבין

Christian Bjørnskov & Stephan Voigt, *This Time is Different? On the Use of Emergency Measures During the Corona Pandemic*, EUROPEAN JOURNAL OF LAW AND ECONOMICS (להלן: Bjørnskov & Voigt, *This Time is Different?*) (2021).

המדינות האוטוקרטיות עשו זאת.<sup>137</sup> מעבר לכך, מדינות אוטוקרטיות הכריזו מהר יותר על מצבי חירום מאשר מדינות דמוקרטיות, ככל הנראה בשל קיומם של שחקני וטו במדינות הדמוקרטיות, שמנעו הכרזה כמעט מיידית על מצבי חירום כמו במדינות האוטוקרטיות.<sup>138</sup> מטרתו של חלק זה היא לבאר ולהציג האם ובאיזה אופן מדינות נבדלות באפשרויות להכריז על מצבי חירום ובאיזה אופן הן השתמשו בסמכויות אלה. אף שמדינות אלה בחלקן הן מדינות אוניטריות ומדינות פדרליות, ההשוואה מאפשרת להבין שהכרזה על מצב חירום הייתה גורפת באופייה – היא התרחשה במדינות שונות בעלות שיטות משטר וממשל שונות. בעוד הפרק מבקש להתייחס למצבי החירום שהוכרזו במדינות שונות, בהשוואה לישראל, הוא אינו עוסק בסיבות השונות להכרזתם או בהשלכותיהם. עם זאת, ממחקר שהתפרסם לאחרונה עולה שבשני המקרים, הכרזה על מצב חירום בתקופת הקורונה לא שיקפה שוני ביחס לידע הקיים בנושא, המבוסס על הכרזות על מצבי חירום בעשרות השנים האחרונות. בהתייחס לקורונה, נמצא שככל שמספר הנדבקים בקורונה עלה, כך מדינות נטו להכריז יותר על מצבי חירום.<sup>139</sup>

ממצא משמעותי יותר, בהקשר זה, קשור לרווח הפוליטי הפוטנציאלי של הרשות המבצעת בהתעצמות ונטילת סמכויות בעקבות ההכרזה על מצבי חירום. הסבר זה להכרזה על מצבי חירום בתקופת הקורונה נמצא מובהק הן בדמוקרטיות והן במדינות אוטוקרטיות בתקופת הקורונה, אולם כאשר מבחינים בין מדינות דמוקרטיות לאוטוקרטיות, במדינות דמוקרטיות קיימת לכך אף השפעה חזקה יותר. כלומר, האטרקטיביות הפוליטית של השגת עוצמה פוליטית נוספת לא רק שאינה מוגבלת למשטרים אוטוקרטיים, אלא רבה יותר במשטרים דמוקרטיים, כפי שתקופת הקורונה מלמדת.<sup>140</sup> הסיבה לכך נעוצה, ככל הנראה, בכך שמדינות אוטוקרטיות נהנות מלכתחילה מסמכויות רחבות, ואילו רשויות מבצעות במשטרים דמוקרטיים ניצלו את משבר הקורונה כדי לחזק את כוחן.

137 Christian Bjørnskov & Stephan Voigt, *The State of Emergency Virus*, <https://bit.ly/3s4afpX>

שם. 138

139 שם. במאמרם של Bjørnskov ו־Voigt גם מדינות שבהן שלטון החוק גבוה במעמדו והן נהנות מחופש עיתונות רב נטו פחות להכריז על מצב חירום. עוד נמצא שמדינות בעלות רמה גבוהה של אמון נטו פחות להכריז על מצבי חירום, אולם הדבר נובע ככל הנראה מכך שהממצאים נובעים מרמת האמון הגבוהה שקיימת במדינות סקנדינביות שלא הכריזו על מצבי חירום. לבסוף, נמצא גם שמדינות דמוקרטיות ואוטוקרטיות שבהן קיימים צווים נשיאותיים בעלי סמכויות רבות נטו להכריז פחות על מצבי חירום, כלומר במדינות אלה התבססו על צווים נשיאותיים, ופחות על מצבי חירום.

140 Bjørnskov & Voigt, *This Time is Different?*, לעיל ה"ש 136.

**לוח 3: ישראל בפרספקטיבה השוואתית: מאפייני המדינות המשוות**

מידת החופש*	מספר תושבים**	נדבקים בקורונה (למיליון איש)***	מתים מקורונה (למיליון איש)***
הונג קונג	7.48 מיליון	1,581	28
מקסיקו	128.93 מיליון	19,850	1,803
ברזיל	212.56 מיליון	89,064	2,489
ישראל	9.21 מיליון	4,108	43
בריטניה	67.21 מיליון	74,576	1,881
שוודיה	10.35 מיליון	9,122	27

\* (לפי Freedom House) \*\* נתוני הבנק העולמי, מעודכן לשנת 2020) \*\*\* הנתונים לקוחים מתוך Statista ומעודכנים ליולי 2021

סקירה זו מבוססת על שני מקורות ידע עיקריים: (1) פרויקט Lex-Atlas: Covid-19 (2) פרסומים בבלוג [verfassungsblog](https://www.verfassungsblog.de). הראשון הוא פרויקט בין-לאומי הכולל דו"חות מחקר המנתחים את התגובות החוקיות (legal responses) של מדינות ברחבי העולם. בעת כתיבת המאמר, הסקר מנה ניתוח של 19 מדינות. האחרון הוא פורום אקדמי ועיתונאי שעוסק בפוליטיקה ומשפט חוקתי ועסק בהרחבה בסוגיה של מדיניות חירום במדינות שונות בעולם. התבססות על פרויקטים אלה מאפשרת לנו לגבש תמונת מצב משווה הנוגעת לישראל בהקשר למסגרת החירום והשימוש בסמכויות חירום בתקופת הקורונה. עם זאת, מפאת קוצר היריעה, איננו מבקשים לתאר לפרטי פרטים את המסגרות החוקתיות הפורמליות ואת המסגרות שבהן השתמשו המדינות בפועל להתמודדות עם נגיף הקורונה.

**1. מקסיקו**

חוקת מקסיקו מונה סוגים שונים של מצבי חירום, מתוכם שני מצבי חירום רלוונטיים למשבר הקורונה: מצב חירום הקשור לבריאות הציבור, שנגרם בעקבות מחלות חמורות וכולל סמכויות חירום שאינן בהכרח מובילות לפגיעה בזכויות אדם (סעיף 73(16) לחוקה), ומצב חירום כללי יותר, הכולל גם אפשרות לפגיעה בזכויות אדם במצב שבו "החברה נתונה בסכנה חמורה" (סעיף 29 לחוקה).<sup>141</sup> למרות ההבדלים החוקתיים בין ישראל לבין מקסיקו, נדמה שאפשרות זו דומה יותר להכרזה על מצב החירום הקיים בישראל. ב־30 במרץ 2020 הוכרז מצב חירום בריאותי במקסיקו, ועד לכתיבת המאמר לא הוכרז מצב חירום הנובע מסעיף 29 לחוקה.<sup>142</sup>

Pedro A. Villarreal, *Mexico: Legal Response to Covid-19*, OXFORD CONSTITUTIONAL LAW, 141 <https://bit.ly/3IJdiL0>.

שם. 142



השימוש בסמכויות חירום במצב חירום בריאותי נמצא בסעיפים 181, 183 ו-184 לחוקה וכולל שורה של כלים ואמצעים להתמודדות במקרים של מגפות, כולל סעיף המאפשר למשרד הבריאות, באמצעות שר הבריאות, לאמץ "את כל האמצעים שעשויים להיות הכרחיים להתמודדות עם המצב יוצא הדופן". סמכויות אלה מיושמות באמצעות צווים (acuerdos), המפורסמים בפרסום הרשמי, וחייבות באישור של נשיא מקסיקו, שיכול גם לשנות את התחולה הגאוגרפית של אמצעים אלה. עיקר ההתמודדות עם נגיף הקורונה, אם כן, נעשה באמצעות צווים אלה וכן באמצעות צווים נשיאותיים.<sup>143</sup> ממצא זה נמצא תואם גם לממצאים שנמצאו בדבר תחליפיות בין השימוש בצווים נשיאותיים (presidential decrees) לבין מצבי חירום.<sup>144</sup> במילים אחרות, הכרזה על מצב חירום, במדינות רבות, נתפסת כצעד שאינו פופולרי, לעיתים רבות כתוצאה משימוש לרעה בסמכויות חירום. לכן, במדינות רבות, על אף היכולת החוקית לקבוע מצב חירום, נעשה שימוש בצווים נשיאותיים.<sup>145</sup>

## 2. בריטניה

בבריטניה לא קיימת פרוצדורה חוקתית רשמית להכרזה על מצב חירום לאומי, אולם חקיקה חדשה יחסית משנת 2004 – Civil Contingencies Act 2004 – מעניקה סמכות סטטוטורית שאותה ניתן להפעיל בעיתות חירום, כמו הגנה על הבריאות. תחת חוק זה, תקנות יכולות לגבור על חוקי הפרלמנט, כלומר קיים בינן לבין תקנות שעת חירום דמיון רב, אך הן תקפות רק לחודש בלבד ומוגבלות לנושאים מסוימים. עם זאת, בריטניה לא עשתה שימוש בחוק זה במהלך תקופת הקורונה, ובמקום זאת עשתה שימוש בעיקר בשני מקורות סמכות אחרים: חוק חדש שנחקק להתמודדות עם משבר הקורונה – Coronavirus Act 2020 – וחוק ייעודי למניעת מגפות – Public Health (Control of Diseases) Act 1984.<sup>146</sup> חוקים אלה אינם כוללים פרוצדורה ייעודית להכרזה על מצב חירום בריאותי: סעיף 45(R) לחוק הייעודי להתמודדות עם מגפות מכיל פרוצדורת חירום, המעניקה סמכות לקבוע תקנות חריגות המטילות אמצעים חריגים, בה לבסוף נעשה שימוש עם חקיקת The Health Protection (Coronavirus) Regulations 2020. עיקר המדיניות להתמודדות עם הקורונה נעשה באמצעות תקנות (Statutory Instruments), שנתונות למידה כזו או אחרת של פיקוח פרלמנטרי.<sup>147</sup> במילים אחרות, המקרה הבריטי מלמד על שימוש מועט באמצעי חירום בתקופת הקורונה, אולם ייתכן שניתן לזקוף זאת לזכות העובדה שבריטניה חריגה, באופן השוואתי, במידת ההסתמכות שלה על תקנות ובקלות היחסית שבה הרשות המבצעת עושה בהן שימוש.<sup>148</sup>

143 ש.ם.

144 Bjørnskov & Voigt, *This Time is Different?* לעיל ה"ש 136.

145 ש.ם.

146 Jeff King & Natalie Byrom, *United Kingdom: Legal Response to Covid-19*, OXFORD  
CONSTITUTIONAL LAW, <https://bit.ly/3udd2A8>

147 ש.ם.

148 EDWARD. C. PAGE, POLICY WITHOUT POLITICIANS: BUREAUCRATIC INFLUENCE  
IN COMPARATIVE PERSPECTIVE (2012)

### 3. שוודיה

שוודיה נמנית עם מספר מועט של מדינות שאינן יכולות להכריז על מצבי חירום. למעשה, החוקה השוודית אינה מתירה להכריז על מצב חירום, בין אם מצב חירום לאומי או מקומי ובין אם מצב חירום ביטחוני או אזרחי. למרות זאת, החוקה מתירה להשהות זכויות אזרח בסיסיות וחירויות או לפגוע בהן רק במצב מלחמה או אם קיים חשש למלחמה. התייחסות למצבי חירום בריאותיים מסוימים קיימת תחת חקיקה ראשית. לכן, המדיניות לניהול משבר הקורונה והתמודדות עימו נעשתה בעיקר על בסיס הסמכויות המצויות ב־ Communicable Diseases Act 2004. החוק מפרט שורה של סמכויות ועקרונות הנוגעים לאמצעי מניעה, טיפול והגנה במדינות השונות בשוודיה, כאשר תקנות המותקנות על בסיס צריכות להיות מבוססות על מדע וניסיון מוכח. למעשה, על בסיס סמכויות אלה טיפלה ממשלת שוודיה במשבר הקורונה. עם זאת, חקיקה חדשה, זמנית, שנכנסה לתוקף בינואר 2021, Covid-Act, 2021, העניקה לרשות המבצעת סמכויות נוספות. אי־ההתבססות על מצב החירום, בין אם כתוצאה מהמצב החוקתי ובין אם כתוצאה מהחלטה פוליטית, בלטה לאורך המשבר כולו במדינות הסקנדינביות. אחת הסיבות לכך, ככל הנראה, היא האמון הפוליטי הגבוה שניתן במדינות אלה, שיכול להיות תחליף להכרזה על מצב חירום.<sup>149</sup> בישראל, לעומת זאת, האמון הפוליטי בשחקנים המובילים את ההתמודדות עם משבר הקורונה נמוך מאוד.<sup>150</sup>

### 4. ברזיל

בניגוד לשוודיה, הגם שבברזיל לא הוכרז על מצב חירום כללי בעקבת המגפה, מצב חירום בריאותי הוכרז בפברואר 2020 על ידי משרד הבריאות באמצעות Ordinance 188 of 3 February 2020, ומאוחר יותר חוק נוסף – Federal Law No. 13,979/2020 – העניק לשר הבריאות סמכויות שונות להטיל מגבלות שאינן יכולות לגבור בחומרתן על המלצות ארגון הבריאות העולמי.<sup>151</sup> בהשוואה למדינות אחרות המוזכרות כאן, מדינות (Paraná) בברזיל נטלו חלק עיקרי בקביעה ויישום של מדיניות הבריאות. למעשה, כל 26 המדינות השתמשו בחקיקה וצווים והכריזו על מצבי חירום זמניים כדי להטיל מגבלות שונות.<sup>152</sup> בניגוד לישראל, גם כאן ההכרזה על מצב חירום בריאותי קדמה לשימוש באמצעי חירום.

149 Bjørnskov & Voigt, *This Time is Different?*, לעיל ה"ש 136.  
 150 להרחבה ראו תמר הרמן ואור ענבי "משבר האמון בממשלה" המכון הישראלי לדמוקרטיה  
 www.idi.org.il/articles/32008 (15.7.2020).  
 151 Emilio Peluso, Nader Meyer & Thomas Bustamante, *Authoritarianism Without Emergency Powers: Brazil Under COVID-19*, <https://bit.ly/3o9g18A>  
 152 Tendayi Achiume et al., *Brazil: Legal Response to Covid-19*, OXFORD CONSTITUTIONAL  
 LAW, <https://bit.ly/3oabzGC>

## 5. הונג קונג

הונג קונג, בהשוואה למדינות המשוות כאן, היא המדינה היחידה בעלת מאפיינים אוטוריטריים ברורים. בהונג קונג לא הוכרז על מצב חירום בעקבות המגפה. עם זאת, השימוש בתקנות שעת חירום בתגובה למשבר הקורונה התבצע בעיקר על בסיס הסמכויות הניתנות ב"Emergency Regulations Ordinance" ו"Prevention and Control of Disease Ordinance".<sup>153</sup> סמכויות אלה לעיתים רחבות ביותר, ובמקרה של הראשון, מקורן בעידן הקולוניאלי.<sup>154</sup> חוקים אלה מעניקים סמכויות נרחבות לראש הרשות המבצעת (Chief Executive of Hong Kong) לקבוע כל רגולציה שהוא רואה לנכון ב"כל מצב של חירום או סכנה לציבור" "אשר הוא רואה לנכון שיש בהם אינטרס ציבורי".<sup>155</sup> בדומה לישראל, שבה בעבר השימוש בתקנות שעת חירום נעשה גם בתקופות שגרה ולעיתים נדירות כלל גם ניצול לרעה של השימוש בהן, השימוש בתקנות שעת חירום הנגזרות מ"Emergency Regulations Ordinance" הפך בשנת 2019 לשנוי במחלוקת, כאשר ראש הרשות המבצעת של הונג קונג עשה בהן שימוש כדי לדכא את ההפגנות במדינה. במהלך תקופת הקורונה נעשה שימוש רב בתקנות שעת חירום, שבאופן דומה לישראל היו תקפות לשלושה חודשים מיום פרסומן. מעבר לסמכויות כלליות אלה, שר המזון והבריאות הכריז על מצב חירום בריאותי בעקבות הקורונה, שמאפשר, על בסיסו, הטלת מגבלות נוספות. במילים אחרות, אומנם בישראל ובהונג קונג שיטות משטר שונות, אך הסמכות להפעיל תקנות שעת חירום, כזו המבוססת על הסמכה כללית, קיימת בשתי המדינות לצד אפשרויות נוספות להפעיל אמצעי חירום על בסיס הפעלת סמכויות ממצב חירום ייעודי.<sup>156</sup>

## 6. דיון

סקירה זו אומנם בעלת מגבלות רבות, אך ניתן ללמוד באמצעותה שתי נקודות עיקריות. ראשית, בחלק מהמדינות קיימים מצבי חירום כללים; במדינות אחרות קיימים מצבי חירום ייעודיים; בחלק מהמדינות יש חפיפה בין מצבי חירום כלליים למצבי חירום ייעודיים; ובמדינות אחרות כלל לא קיימות אפשרויות להכריז על מצבי חירום. לקיומם של מצבי החירום מתלווה גם המסגרת החוקית להתמודדות עם מגפות באמצעות שורה של כלי חקיקה, בהם צווים נשיאותיים, חוקים ותקנות, הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית. ממצאים אלה גם עולים בקנה אחד עם ממצאי מחקר שנערך במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה, שבו נסקרו מדינות נוספות בהקשר זה.<sup>157</sup>

Geoffrey Yeung, *Fear of Unaccountability vs Fear of a Pandemic: COVID-19 in Hong Kong*, VERFASSUNGSBLOG (14.4.2020), <https://bit.ly/3ITilsx>

154 ש.ם.

155 ש.ם.

156 ראו כהן, לעיל ה"ש 26.

157 לילה מרגלית "סמכויות חירום ובקרה פרלמנטרית במשבר הקורונה: סקירה משווה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (7.5.2020) [www.idi.org.il/articles/31524](http://www.idi.org.il/articles/31524)

שנית, ניתן ללמוד על תחליפיות בין מצבי חירום לבין צווים נשיאותיים וחוקים ייעודיים להתמודדות עם מגפות באופן כללי ועם מגפת הקורונה באופן ספציפי. במילים אחרות, לא בכל המדינות נעשה שימוש במצבי חירום, ונמצאו גם דרכים דמוקרטיות יותר להתמודדות עם מגפת הקורונה. ניתן להניח שבישראל, כיוון שבה הסמכות להשתמש בתקנות שעת חירום כבר הייתה נתונה לרשות המבצעת, הדיון על שימוש בכלים תחליפיים לא התקיים. למעשה, רק כחצי שנה לאחר משבר הקורונה ישראל חדלה מלהסתמך על מצב החירום הכללי והכריזה על מצב חירום ייעודי למשבר הקורונה, כחלק מחקיקת חוק הקורונה.<sup>158</sup>

## ו. סיכום

מאז הקמתה בשנת 1948, מדינת ישראל נתונה תחת הכרזה של מצב חירום. ההכרזה על מצב חירום נעשית בצורה אוטומטית מדי שנה, וכל עוד מצב החירום נשאר בתוקף, לרשות המבצעת, קרי לממשלה, יש סמכות להתקין תקנות שעת חירום בכל רגע נתון ללא צורך באישור הכנסת. כפי שהראינו, תקנות שעת חירום הותקנו כמעט לכל אורך ההיסטוריה של מדינת ישראל כחלק ממדיניות שגרה וחירום בנושאים שונים ומגוונים ובאופן שלא פסח כמעט על אף תחום מדיניות. עם זאת, החל משנות התשעים של המאה הקודמת, וביתר שאת משנות האלפיים, ממשלות ישראל כמעט פסקו מלהשתמש בתקנות שעת חירום. בין היתר ניתן לייחס הפסקה זו גם להתערבות בג"ץ,<sup>159</sup> אשר סימנה שינוי ומעבר לשימוש באמצעי חירום זה בצורה יותר מוגבלת. אולם, משבר הקורונה היווה היפוך מגמה גורף. הוא פתח פרק חדש בתולדות ההיסטוריה של ישראל בשימוש בתקנות שעת חירום, כאשר ממשלת ישראל התקינה בתקופה בת שלושה חודשים יותר תקנות שעת חירום מבכל שנה אחרת.

כפי שהראינו במאמר זה, מאז 1948 ועד 2020 הותקנו בישראל למעלה מ-600 תקנות שעת חירום. השימוש בתקנות שעת חירום לא הוגבל לנושאים ביטחוניים או כלכליים, אלא נגע כמעט בכל תחום מדיניות לאורך ההיסטוריה של ישראל. עם זאת, עיקר השימוש בתקנות שעת חירום נעשה לצורך רגולציה הקשורה לניהול שוק העבודה בתקופות שגרה, ובפרט, הגבלת זכות ההשכחה לעובדי מדינה. בשנות השבעים והשמונים נעשה בהן שימוש על מנת להפעיל שירותי עבודה חיוניים, גם ככלי להתמודד עם סכסוכי עבודה במטרה למנוע מהעובדים את הזכות לשבות. בתקופת הקורונה, מעבר להיקף השימוש בתקנות שעת חירום, ממצאי המחקר מלמדים גם על רוחב הנושאים שבהם הן עסקו ומגוונם. מבחינת היקף הנושאים בתקופה זו, רק בשנת 1948 תקנות שעת חירום עסקו ביותר נושאים מבשנת 2020.

השימוש בתקנות שעת חירום בשנת 2020, וזאת בהשוואה לשימושים קודמים בתקופות שגרה, התרחש בעת משבר ומצב חירום אובייקטיבי. כמאה מדינות נוספות הכריזו על מצבי חירום בתקופה המקבילה. עם זאת, בהשוואה למדינות אחרות, ישראל הייתה חריגה בשני היבטים עיקריים: ראשית, היא לא הייתה צריכה להכריז על מצב חירום, שכבר היה בתוקף.

158 ראו קוסטי וגרוס, לעיל ה"ש 7.

159 שם.

שנית, היא עשתה שימוש רחב היקף בתקנות שעת חירום, שנגזרו מאותה הכרזה כללית. רק הונג קונג, מדינה בעלת רמת החופש הנמוכה ביותר מבין המדינות שהושו, פעלה כמו ישראל תחת סמכות כללית לקביעת תקנות שעת חירום. שאר המדינות שנבדקו נמנעו מכך. השימוש הנרחב בתקנות שעת חירום במהלך משבר הקורונה הוא עדות נוספת בהיסטוריה של מדינת ישראל למהלך שלטוני שעוקף פיקוח פרלמנטרי. באופן אולי אירוני, דבר זה מתאפשר בחסות הכנסת, שמשאירה את ההכרזה על מצב החירום הכללי בתוקף.<sup>160</sup>

בהקשר זה, אם יש תיקון רגולטורי אחד שמאמר זה מבקש לקדם זהו ביטול ההצבעה הכמראוטומטית על המשך מצב החירום הכללי. חברי הכנסת חייבים להבין שבכך הם בעצמם שוללים מהכנסת את ריבונותה ואת הכוח שלהם להשפיע. כל עוד מצב החירום נשאר בתוקף, לרשות המבצעת (למשלה) יש סמכות להתקין תקנות חירום בכל רגע נתון ללא צורך באישור הכנסת. ממשלות, כפי שראינו לאחרונה, יכולות להתחלף, וחברי כנסת שהיו בקואליציה יכולים למצוא את עצמם באופוזיציה, ולכן זהו אינטרס משותף של כל חברי הכנסת לשמור על ריבונותה ולאפשר לה להיות גוף שלטוני שמטיל פיקוח משמעותי על מדיניות הממשלה.

במשבר הקורונה התובנה הזו קיבלה משנה תוקף. מגפת הקורונה פרצה בתקופה פוליטית מיוחדת מאוד שבה, באופן חריג, הממשלה לא שלטה בכנסת באמצעות הקואליציה. הקורונה הכתה לאחר הבחירות, אך לפני שהוקמה ממשלה. הממשלה המכהנת הייתה ממשלת מעבר, בשעה שכנסת חדשה כבר הושבעה וזו הייתה כנסת לעומתית. אבל הכנסת ויתרה על ריבונותה. עצם ההכרזה האוטומטית והקבועה על מצב חירום העבירה מידי הכנסת, שנבחרה על ידי הציבור, לידי ממשלת המעבר את הכוח הריבוני להשעות את החוק הקיים. וזה בדיוק מה שהממשלה הזמנית ביצעה ובהרחבה: היא הפעילה עשרות תקנות חירום תוך התעלמות מהכנסת. ביטול ההכרזה האוטומטית לא היה מאפשר מהלך שכזה.

בחקיקת החירום בישראל יש הרבה פרצות, טלאים וחפיפות שמאפשרים כוח ריבוני רב ללא בלמים ואיזונים. כוח שאינו תואם למסגרות של משטר דמוקרטי.<sup>161</sup> ראוי לתת על כך את הדעת ולפעול לשינוי. אנחנו מודעים, כמובן, לקושי בשינוי רגולטורי שכזה ללא מהלך לשינוי המצב הפוליטי. לכן, כל כך חשוב להתחיל במהלך ראשון: ביטול מצב החירום הכללי. ויפה שעה אחת קודם.

160 יש לזכור כמובן שכנסת ישראל היא גוף מחוקק המבוסס על בית אחד בלבד אשר נשלט בידי קואליציית הממשלה.

161 עם זאת, ראוי לציין את הנגישות הגבוהה של חלק מהתקנות והשימוש הנרחב בכלי משפט חזותי ומדיה חדשים. להרחבה ראו שרון ידין "הפרדוקס הדמוקרטי של תקנות הקורונה" **משפט וממשל** כד 31 (2022).

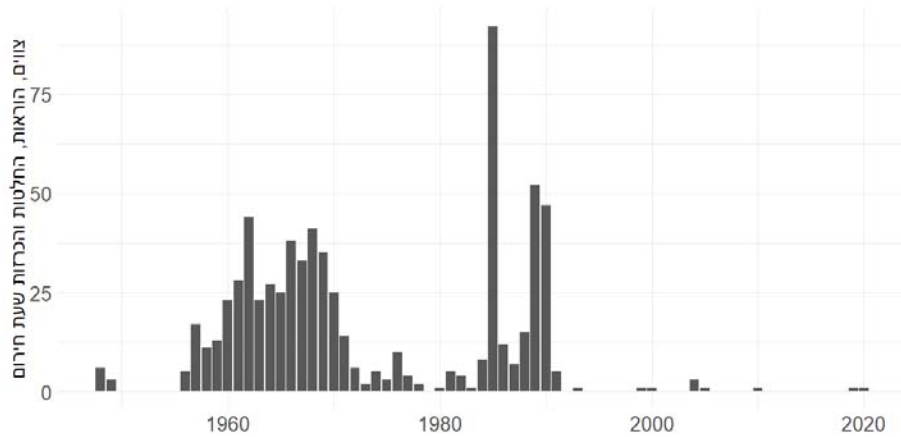
**נספח א**

תקופה	כמות תקנות שעת חירום ממוצעת לשנה (כולל סטיית תקן)
1949–1948	21.5 (12.02)
1955–1950	2.7 (2.17)
1960–1955	3.6 (4.78)
1965–1960	0.67 (0.81)
1970–1965	3.33 (4.59)
1975–1970	10.17 (7.3)
1980–1975	26.5 (14.58)
1985–1980	26.5 (9.15)
1990–1985	11.67 (6.62)
1995–1990	4.33 (3.93)
2000–1995	3.16 (2.79)
2005–2000	1.17 (1.17)
2010–2005	0.17 (0.41)
2015–2010	0.17 (0.41)
2020–2015	17.33 (41.97)

**נספח ב: צווים, הוראות, החלטות והכרזות שעת חירום**

מלבד השימוש בתקנות שעת חירום, לאורך השנים נעשה שימוש גם בשורה של כלים אחרים לשעת חירום, כמו צווים, הוראות, החלטות והכרזות שעת חירום. ההבחנה בין תקנות שעת חירום לבין אותם כלים מתבקשת משתי סיבות עיקריות: מקור הסמכות ומקום הפרסום. הסמכות של צווים, הוראות, החלטות והכרזות שעת חירום מגיעה משני מקורות עיקריים: תקנות שעת חירום וחוקים להארכת תקנות שעת חירום. למשל, תקנות שעת חירום (הסדרים לשעת חירום במשק המדינה) הביאו לפרסומם של שורה ארוכה של צווי שעת חירום בתקופת המשבר הכלכלי בשנת 1985. אולם, מרביתם של צווי שעת החירום לאורך ההיסטוריה של ישראל עסקו בקביעת היטלים ותשלומי חובה שנוצרו לאור הסמכות בכמה חוקים שהאריכו את תוקפן של תקנות שעת חירום. אלה פורסמו לאורך רוב שנותיה של ישראל בקובץ התקנות, אך מאוחר יותר עברו להתפרסם תחת ילקוט הפרסומים. למשל, הכרזות על אזורים כמוגבלים לפי תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל) פורסמו בילקוט הפרסומים.

**מופעים של צווים, הוראות, החלטות והכרזות שעת חירום בקובץ התקנות, 1948–2020**



**נספח ג: בסיס הנתונים לתקנות שעת החירום שפורסמו ב־2020**

**לוח 1: תקנות שעת חירום שפורסמו ב־2020**

קובץ תקנות	תאריך פרסום	כותרת
8382	15.3.2020	1 תקנות שעת חירום (שירות עבודה בשעת-חירום), התש"ף-2020
8383	15.3.2020	2 תקנות שעת חירום (דיוני מעצרים), התש"ף-2020
8384	15.3.2020	3 תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי הסוהר), התש"ף-2020
8385	15.3.2020	4 תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020
8390	16.3.2020	5 תקנות שעת חירום (נתוני מיקום), התש"ף-2020
8393	17.3.2020	6 תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020
8395	18.3.2020	7 תקנות שעת חירום (דיוני מעצר בבתי הדין הצבאיים), התש"ף-2020
8399	20.3.2020	8 תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין לחדרי משמר ובתי סוהר צבאיים), התש"ף-2020
8400	20.3.2020	9 תקנות שעת חירום (סדרי דין בבתי הדין הרבניים בעת מצב חירום מיוחד), התש"ף-2020
8401	20.3.2020	10 תקנות שעת חירום (דיון בבתי הדין לפי חוק הכניסה לישראל בשל התפשטות נגיף הקורונה), התש"ף-2020
8402	21.3.2020	11 תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), התש"ף-2020
8403	22.3.2020	12 תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה) (תיקון), התש"ף-2020

כתרת	קובץ תקנות	תאריך פרסום	
תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020	8405	22.3.2020	13
תקנות שעת חירום (הרחבת הסכם יציאה לחופשה על המגזר הציבורי הרחב בשל נגיף הקורונה החדש), התש"ף-2020	8406	22.3.2020	14
תקנות שעת חירום (שיקים ללא כיסוי), התש"ף-2020	8409	22.3.2020	15
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (קיום דיונים בהליכים פלייטים באמצעים טכנולוגיים), התש"ף-2020	8412	24.3.2020	16
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות) (תיקון), התש"ף-2020	8414	25.3.2020	17
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הרחבת סמכויות הפלבוטומיסטים), התש"ף-2020	8416	25.3.2020	18
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית מועדים בענייני תכנון ובנייה ותנאים למתן תעודת גמר), התש"ף-2020	8417	25.3.2020	19
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הארכת תוקף ודחיית מועדים), התש"ף-2020	8418	25.3.2020	20
תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי הסוהר) (תיקון), התש"ף-2020	8419	25.3.2020	21
תקנות שעת חירום (נתוני מיקום) (תיקון), התש"ף-2020	8420	25.3.2020	22
תקנות שעת חירום (דיוני ועדות שחרורים), התש"ף-2020	8421	25.3.2020	23
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דיוני הוועדה לענין בעונש), התש"ף-2020	8422	25.3.2020	24
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), התש"ף-2020	8425	26.3.2020	25
תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין לחדרי משמר ובתי סוהר צבאיים) (תיקון), התש"ף-2020	8426	27.3.2020	26
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (קיום דיונים בהליכים פלייטים באמצעים טכנולוגיים בבתי הדין הצבאיים), התש"ף-2020	8427	27.3.2020	27
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה), התש"ף-2020	8428	27.3.2020	28
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק הסתגלות מיוחד לבני 67 ומעלה), התש"ף-2020	8429	27.3.2020	29
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (שירות אזורי), התש"ף-2020	8430	27.3.2020	30
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (חופשה מיוחדת לאסיר), התש"ף-2020	8431	27.3.2020	31
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית תקופת בענייני הליכי מס), התש"ף-2020	8432	27.3.2020	32
תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) (תיקון), התש"ף-2020	8439	31.3.2020	33
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש - הגבלת פעילות) (תיקון מס' 2), התש"ף-2020	8442	31.3.2020	34
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת מעברים בין קופות חולים), התש"ף-2020	8444	31.3.2020	35
תקנות שעת חירום (הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) (תיקון), התש"ף-2020	8445	31.3.2020	36



תאריך פרסום	קובץ תקנות	כותרת	מס' דף
2.4.2020	8453	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים), התש"ף–2020	37
3.4.2020	8455	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה), התש"ף–2020	38
3.4.2020	8456	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל), התש"ף–2020	39
6.4.2020	8460	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל) (תיקון), התש"ף–2020	40
6.4.2020	8461	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (עבודת נשים), התש"ף–2020	41
7.4.2020	8470	תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס' 2), התש"ף–2020	42
7.4.2020	8471	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 3), התש"ף–2020	43
7.4.2020	8475	תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה)) (תיקון מס' 4), התש"ף–2020	44
7.4.2020	8476	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הנגשת שירותים פיננסיים), התש"ף–2020	45
7.4.2020	8477	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים) (תיקון), התש"ף–2020	46
8.4.2020	8478	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה) (תיקון), התש"ף–2020	47
8.4.2020	8479	תקנות שעת חירום (נתוני מיקום) (תיקון מס' 2), התש"ף–2020	48
10.4.2020	8480	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית מועדים לתשלום קנסות), התש"ף–2020	49
10.4.2020	8481	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 3) (תיקון), התש"ף–2020	50
12.4.2020	8482	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה) (תיקון), התש"ף–2020	51
14.4.2020	8486	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 4), התש"ף–2020	52
14.4.2020	8487	תקנות שעת חירום (הרחבת הסכם יציאה לחופשה על המגזר הציבורי הרחב בשל נגיף הקורונה החדש) (תיקון), התש"ף–2020	53
14.4.2020	8488	תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס' 3), התש"ף–2020	54
14.4.2020	8489	תקנות שעת חירום (נתוני מיקום) (תיקון מס' 3), התש"ף–2020	55
17.4.2020	8493	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (עבודת נשים) (ביטול), התש"ף–2020	56
19.4.2020	8495	תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס' 4), התש"ף–2020	57
19.4.2020	8496	תקנות שעת חירום (הרחבת הסכם יציאה לחופשה על המגזר הציבורי הרחב בשל נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס' 2), התש"ף–2020	58
19.4.2020	8497	תקנות שעת חירום (אכיפת צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראה שעה)) (תיקון מס' 5), התש"ף–2020	59
19.4.2020	8499	תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 5), התש"ף–2020	60

כתרת	קובץ תקנות	תאריך פרסום	
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית מועדים לתשלום קנסות) (תיקון), התש"ף-2020	8501	19.4.2020	61
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה) (תיקון מס' 2), התש"ף-2020	8505	21.4.2020	62
תקנות שעת חירום (נתוני מיקום) (תיקון מס' 4), התש"ף-2020	8508	21.4.2020	63
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 6), התש"ף-2020	8509	22.4.2020	64
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה) (תיקון מס' 2), התש"ף-2020	8514	23.4.2020	65
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק הסתגלות מיוחד לבני 67 ומעלה) (תיקון), התש"ף-2020	8515	24.4.2020	66
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מענק סיוע לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה בחברת מעטים), התש"ף-2020	8516	24.4.2020	67
תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס' 5), התש"ף-2020	8517	24.4.2020	68
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 7), התש"ף-2020	8518	25.4.2020	69
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 8), התש"ף-2020	8521	27.4.2020	70
תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס' 6), התש"ף-2020	8525	1.5.2020	71
תקנות שעת חירום (הרחבת הסכסם יציאה לחופשה על המגזר הציבורי הרחב בשל נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס' 3), התש"ף-2020	8526	1.5.2020	72
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 6) (תיקון), התש"ף-2020	8527	1.5.2020	73
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 9), התש"ף-2020	8528	1.5.2020	74
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (דחיית מועדים לתשלום קנסות) (תיקון מס' 2), התש"ף-2020	8529	1.5.2020	75
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני), התש"ף-2020	8531	2.5.2020	76
תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס' 7), התש"ף-2020	8532	2.5.2020	77
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל) (תיקון מס' 2), התש"ף-2020	8533	3.5.2020	78
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל) (תיקון מס' 3), התש"ף-2020	8534	4.5.2020	79
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 10), התש"ף-2020	8535	5.5.2020	80
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (ביטוח רפואי ומגורים הולמים לעובדים מהאזור), התש"ף-2020	8536	5.5.2020	81
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה) (תיקון מס' 3), התש"ף-2020	8539	7.5.2020	82
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 11), התש"ף-2020	8540	7.5.2020	83

כתרת	קובץ תקנות	תאריך פרסום	
תקנות שעת חירום (סדרי דין בבתי הדין הרבניים בעת מצב חירום מיוחד) (תיקון), התש"ף–2020	8543	7.5.2020	84
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 12), התש"ף–2020	8548	10.5.2020	85
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה) (תיקון מס' 4), התש"ף–2020	8549	11.5.2020	86
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה) (תיקון), התש"ף–2020	8551	11.5.2020	87
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 13), התש"ף–2020	8561	15.5.2020	88
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (נוכחות עצורים ואסירים בדיונים בבתי המשפט ובבתי הדין), התש"ף–2020	8564	17.5.2020	89
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 14), התש"ף–2020	8566	19.5.2020	90
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה) (תיקון מס' 5), התש"ף–2020	8567	20.5.2020	91
תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי הסוהר) (תיקון מס' 2), התש"ף–2020	8572	24.5.2020	92
תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין לחדרי משמר ובתי סוהר צבאיים), (תיקון מס' 2) התש"ף–2020	8573	24.5.2020	93
תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס' 8), התש"ף–2020	8574	26.5.2020	94
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 15), התש"ף–2020	8575	26.5.2020	95
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה) (תיקון מס' 6), התש"ף–2020	8582	2.6.2020	96
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 16), התש"ף–2020	8583	2.6.2020	97
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל) (תיקון מס' 4), התש"ף–2020	8584	2.6.2020	98
תקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש) (תיקון מס' 9), התש"ף–2020	8589	4.6.2020	99
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 17), התש"ף–2020	8594	12.6.2020	100
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (בידוד במקום לבידוד מטעם המדינה) (תיקון מס' 7), התש"ף–2020	8559	15.6.2020	101
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (אזור מוגבל) (תיקון מס' 5), התש"ף–2020	8600	15.6.2020	102
תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות) (תיקון מס' 18), התש"ף–2020	8612	19.6.2020	103