אוניברסיטת חיפה
University of Haifa
جامعة حيفا

Minerva Center for the Rule of Law
under Extreme Conditions

משפט ומצבי חירום: מבט משווה

Law and Emergencies: A Comparative Overview

תמונות: Thinkstockphotos

מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון, אוניברסיטת חיפה
The Minerva Center for the Rule of Law under Extreme Conditions, University of Haifa

משפט ומצבי חירום: מבט משווה

מצע לדיון

Law and Emergencies: A Comparative Overview

Background Materials for Discussion

חוקרים: עו"ד ענת קבילי, אילנה גימפלסון, עו"ד טליה שוורץ, ד"ר מיכל בן גל, ד"ר גיא לוריא ויונתן אורפלי
חוקרים בכירים: פרופ' אמנון רייכמן, פרופ' עלי זלצברגר, פרופ' גד ברזילי ופרופ' דבורה שמואלי
עורכת: עו"ד ענת קבילי

עריכה גרפית: נוגה יוסלביץ

Researchers: Anat Cabili, Adv., Ilana Gimpelson, Talia Shwartz, Adv., Dr. Michal Ben Gal, Dr. Guy Lurie, Yonatan Orpeli.
Senior Researchers: Prof. Amnon Reichman, Prof. Eli Salzberger, Prof. Gad Barzilai and Prof. Deborah Shmueli
Editor: Anat Cabili, Adv.
Graphic design: Noga Yoselevich

17.02.2014

תוכן העניינים

מבוא	3
המסגרת החוקתית והחקיקתית להסדרת מצבי חירום בטורקיה	8
המסגרת החקיקתית להסדרת מצבי חירום בניו-זילנד	20
המסגרת החקיקתית להסדרת מצבי חירום בארה"ב	33
המסגרת החקיקתית להסדרת מצבי חירום בבריטניה	49
המסגרת החקיקתית להסדרת מצבי חירום בישראל	62

Emergency Laws and Regulations in India	1*
Emergency Laws and Regulations in Japan	13*
Emergency Laws and Regulations in Germany	27*

מבוא

חוברת זו מהווה מסמך עבודה ראשוני בנושא הסדרים משפטיים להתמודדות עם מצבי חרום. לצורך הכנת מסמך זה נאסף מידע בדבר הסדרים חוקתיים וחוקיים בשמונה מדינות שונות (לרבות ישראל). המידע נאסף מחקיקה ראשית, חקיקת משנה ומקורות משנה (כגון מאמרים). בהמשך המחקר ייבחנו מישורים נוספים, ובהם פסיקה, ויישום המשפט בפועל.

מדובר במסמך המצוי בתהליך עבודה, ולכן הוא אינו ממצה הן מבחינת הכיסוי והן מבחינת רמת הסמך. לכשתושלם העבודה נפרסם את הממצאים במסמך סופי, אשר גם יועלה לאתר האינטרנט של המרכז.

המידע בחוברת מאורגן במתכונת של תקצירים. בפתח הדברים מוצגים במבט-על מודלים ומרכיבים מאפיינים של ההסדרים כפי שעלו מהמידע שנאסף. לאחר פרק זה ניתן למצוא תמצית מנהלים ואחריה מידע מפורט מעט יותר לגבי כל אחת מהמדינות שנבחנו: טורקיה, ניו-זילנד, הודו, ארצות הברית, בריטניה, יפן, גרמניה וישראל - לגבי כל אחת מהמדינות לפי תתי-הפרקים הבאים:

1. המסגרת החוקתית-חקיקתית (חוקה, חוק כללי או חוקים ספציפיים);
2. כניסה למצב חירום (הגדרת מצב חירום, הכרזה עליו, סיומו, וחוקים שונים הנכנסים לתוקף עם הכרזתו);
3. סמכויות לפני, במהלך ולאחר מצב חירום, ובכלל זה חלוקת הסמכויות (למי יש סמכות משפטית לבצע או להורות לבצע);
4. זכויות במצב חירום (האם מצב חירום מאפשר פגיעה בזכויות מוגנות ומהן הזכויות שבהן לא ניתן לפגוע).

ככלל אנו מתייחסים למצב המשפטי בנוגע למצבי חרום בשני מישורים:

1. מישור הזמן:
   - לפני מצב החירום;
   - במהלך מצב החירום;
   - לאחר מצב החירום;
2. סוג מצב החירום:
   - אסון טבע;
   - מלחמות, סכסוכים חמושים וטרור;
   - קריסה פוליטית-כלכלית.

מישור נוסף אליו נתייחס בהמשך המחקר הוא המשפט בפועל (Law in action) אל מול החוק-עלי-ספר (Law in the books). השלמת מישור זה תאפשר בחינה "תלת-ממדית" של דרכי הרגולציה במצבי קיצון, ובכלל זה תאפשר בחינה של האופן שבו הרשויות הציבוריות וגופים אחרים פועלים בסוגים שונים של מצבי קיצון.

מודלים ומרכיבים מאפיינים של ההסדרים

דגם חוקתי או חקיקתי

המלומדים ג'ון פרג'ון (Ferejohn) ופסקל פסקינו (Pasquino) הבחינו בין שני מודלים משפטיים להתמודדות עם מצבי חירום: חוקתי או חקיקתי.[1] ניתן לסווג באופן גס כל מדינה לאחד משני מודלים אלה. כך, מבין שמונה המדינות שבדקנו נמצא הדגם החוקתי בטורקיה, גרמניה והודו, ואילו בארה"ב, יפן, בריטניה, ניו-זילנד וישראל נמצא הדגם החקיקתי. למרות שניתן באופן גס לאפיין את המדינות כמשתייכות לאחד משני הטיפוסים האידיאלים האלה, מובן שהמציאות מורכבת יותר ובמציאות, כפי שגם ציינו פרג'ון ופסקינו, אין מדינה שמשתייכת במלואה רק לאחד הדגמים. גם בדגם החקיקתי ניתן לאבחן בין מצב שבו קיים חוק גנרי כולל המסדיר את ההתמודדות עם מצבי קיצון, לבין פיזור ההתייחסות החוקית לנושא בחוקים פרטניים שונים. כפי שניתן לראות מהתרשימים שלהלן, גם במדינות שבהן מצב החירום מוסדר בחוקה, קיימת חקיקה כללית או פרטנית להתמודדות עם מצבי חירום מסוגים שונים. עם זאת, ישראל היא בין היוצאות מן הכלל באשר למידת ביזור החקיקה הרלוונטית למצבי חירום.

הסדרה בחוקה	חוק כוללני-גנרי	חוקים פרטניים
טורקיה	הודו	גרמניה
הודו	ארצות הברית[2]	ארצות הברית
גרמניה	בריטניה	ניו-זילנד
	טורקיה	ישראל[3]
	יפן	יפן
	ניו-זילנד	

דרך נוספת להציג מידע זה:

	ארצות הברית	בריטניה	גרמניה	טורקיה	ניו-זילנד	הודו	יפן	ישראל
הסדרה בחוקה			✓	✓		✓		
חוק כללי לכל מצבי הקיצון	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
חוקים פרטניים	✓	(*)	✓		✓		✓	✓

(*) בבריטניה קיימים גם מעט חוקים פרטניים, שהינם תולדה של "אירועים ממקדים" – אירועי אסון תדירים או כאלה שזכו לנראות גבוהה ולכן נתפסו כמצריכים טיפול ייחודי או משלים.

1 John Ferejohn and Pasquale Pasquino, *The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers*, 2 Int'l J. Const. L. 210 (2004) לטיפולוגיות נוספות של מצבי חירום, ראו למשל: Oren Gross and Fionnuala Ní Aoláin, Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice 17ff (2006); Oren Gross, *Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?* 112 The Yale Law (Journal 1011 (2003

2 החוק הגנרי בארה"ב, ה-National Emergencies Act הינו יחודי בכך שאינו מפרט את ההסדרים הנכנסים לתוקף עם ההכרזה על מצב חירום על ידי הנשיא, אלא מספק את הפרוצדורה להפעלת חקיקת חירום הפזורה בספר החוקים האמריקאי. ראה פירוט בפרק אודות ארה"ב.

3 התיקון לפקודת המשטרה בנושא "אירוע אסון המוני" הינו סוג של חקיקה גנרית, אולם אינו כוללני כמו החוקים של המדינות שהוזכרו תחת קטגוריה זו.

ריכוז סמכויות או ביזורן

בעוד שבחלק מהמדינות הטיפול במצבי חרום מרוכז בידי גוף אחד או מספר מועט של גופים ברמה הלאומית, הרי שבמדינות אחרות נמצא ביזור של הסמכויות, כולל סמכויות מקבילות או ייחודיות בהיבט הגיאוגרפי (מקומי/אזורי/ארצי).

	סמכויות ייחודיות ברמה הלאומית	סמכויות מקבילות (לאומיות-מקומיות)
קיים מוסד חרום ייעודי	יפן	ארצות הברית גרמניה ניו-זילנד טורקיה הודו
אין מוסד חרום ייעודי	בריטניה	ישראל (*גם לבריטניה כלים מוסדיים להתמודדות אזורית/מקומית)

דרך נוספת לאפיין את ההסדר המשפטי במדינות השונות היא באמצעות סמכויות החירום המיוחדות שניתן להפעיל מזמן החירום: חקיקה, ביצוע ושפיטה (Wright 2012).[4]

	ישראל	יפן	הודו	ניו-זילנד	טורקיה	גרמניה	בריטניה	ארצות הברית
סמכויות חקיקה	✓	✓	✓		✓	✓	✓	
סמכויות ביצוע	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
סמכויות שיפוט				✓ (מגיפה)	✓ (טרור)			✓ (תיקון 5 לחוקה)

סוגים שונים וזמנים שונים

כאמור אנו בוחנים את סוגיית מצבי החירום בזמנים שונים (לפני, במהלך ולאחר מצב החירום) ובמצבי חירום שונים. להלן השוואה בין מידת ההתייחסות של החוק במדינות השונות לזמני החירום השונים ולסוגי החירום השונים. בהשוואה להלן התייחסנו לקיומה של הסדרה משמעותית ולא זניחה. התייחסות לזמני החרום השונים:

	ארצות הברית	בריטניה	גרמניה	טורקיה	ניו-זילנד	הודו	יפן	ישראל
לפני החירום – סמכויות ייעוץ, תרגול, וכד'	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
לפני החירום – סמכויות אכיפה יעודיות לקראת חירום	ברמה המדינתית (אסונות טבע)	✓	✓		✓	✓		אם קיימת "סבירות גבוהה" לאסון המוני
מהלך החירום	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
לאחר חירום – התייחסות מקיפה							✓	
לאחר החירום – התייחסות נקודתית		✓	✓	✓	✓	✓	✓	(חלקית)

4 לטיפולוגיה המבוססת על סמכויות החירום – ביצועיות, חקיקתיות או שיפוטיות – ראו: Claire Wright, Going beyond the Roman Dictator: A Comprehensive Approach to Emergency Rule, with Evidence from Latin America, 19(4) Democratization 713 (2012)

התייחסות מפורשת לסוגים שונים של מצבי חרום:

	ארצות הברית	בריטניה	גרמניה	טורקיה	ניו-זילנד	הודו	יפן	ישראל
אסון טבע	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
גרעין	✓	✓	✓			- (חלקי)	✓	✓
טרור ומלחמות	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
חברתי-כלכלי	✓			✓		✓	✓	✓

פיקוד ושליטה מרכזיים או מסגרת מתכללת

סוגיה נוספת העולה מההשוואה בין המדינות היא שיטת הממשל בעת חרום, בין אם שליטה "מלמעלה" בהיררכית פיקוד ושליטה של גורמי ממשל אחודים, ובין אם באמצעות יצירה של מסגרת לתיאום ותכלול בין הגורמים השונים (רשת רשויות וארגונים), כולל ארגונים שאינם ממשלתיים.

	פיקוד ושליטה	תכלול/תיאום
גורמי ממשל	ישראל יפן טורקיה גרמניה בריטניה	הודו ניו-זילנד ארצות הברית
ארגוני חברה אזרחית ותאגידים כלכליים	ישראל (מל"ח) יפן טורקיה גרמניה	ישראל (פס"ח – מועצה לאומית להתנדבות)

סוגיות נוספות

בהשוואה בין המדינות עלו עוד שלוש סוגיות מעניינות.

התייחסות מקיפה לשיקום

כפי שניתן לראות מן התרשימים דלעיל, ישנן מדינות המתייחסות במפורש ובאופן שונה לכל מצב קיצון (מלחמה וטרור, כלכלי-חברתי, אסון טבע). בנוסף, במרבית המדינות החוק מתייחס במפורש לא רק לסמכויות במהלך מצב החירום, אלא גם לסמכויות המוקנות לפני מצב החרום, וזאת כדי להתמודד עמו. ביפן מצאנו הסדרים מעניינים אשר מתייחסים מראש ובאופן מקיף בחקיקה לסוגיית השיקום לאחר מצב החירום, לרבות פיצויים. ההתייחסות לסוגיה זו מראש ובאופן מקיף בחקיקה עדיין בחיתוליה במקומות אחרים בעולם, לרבות בישראל.

ממשל באמצעות רשתות (תכלול רשויות ציבוריות)

סוגיה שעלתה במחקר המשווה היא התייחסות בחקיקה לממשל באמצעות רשתות (Government by Network) ובכלל זה תכלול רשתות של רשויות ציבוריות כדי להתמודד עם מצבי קיצון. לפחות בניו-זילנד, גרמניה והודו החקיקה מתייחסת במפורש לממשל באמצעות רשתות בזמני חרום, מתוך תפיסה שממשל בדרך זו מאפשר התמודדות יעילה ואפקטיבית יותר כדי להתמודד עם מצבי קיצון, בפרט ברמה האזורית.

בלמים על השימוש בסמכויות במצבי חירום

מובן שבכל מדינה החקיקה מגבילה את הממשל מפני שימוש יתר בסמכויות לשעת חירום. המגבלות המקובלות הן הגדרה מפורטת ומגבילה של מצב החירום בחוקה או בחוק, חובת הכרזה על מצב החירום לפני הפעלת הסמכויות, מגבלות על משך מצב החירום, אישור פרלמנטרי כדי שהכרזת מצב החירום תיכנס לתוקף, והגנה מיוחדת על זכויות בשעת חירום. ישראל לא נראית חריגה במישור החוקי, לפחות באשר לחוק-עלי-ספר להבדיל מהחוק למעשה, אף שאין בה הגדרה מפורטת ומגבילה למצב החירום. דוגמאות קיצוניות למדינות שהממשל בהן אינו מוגבל יחסית הן בריטניה, יפן ואולי גם ארצות הברית.

	ארצות הברית	בריטניה	גרמניה	טורקיה	ניו-זילנד	הודו	יפן	ישראל
הגדרות מצב חירום מפורטות		✓		✓	✓	✓		
חובת הכרזה (אין כניסה פסיבית לחירום)	✓ מבצעת		✓ מחוקקת	✓ מבצעת + מחוקקת (מלחמה)	✓ מבצעת	✓ מבצעת+מחוקקת	✓ מבצעת	✓ מבצעת + מחוקקת
מגבלות על משכי זמן וסיום המצב	✓ 6/12 חודשים			✓ 6 חודשים	✓ 7 ימים	✓ 6 חודשים		✓ 12 חודשים
אשרור פרלמנטארי מובנה			✓	✓		✓	✓	✓
הגנה מיוחדת על זכויות	– (העדר פטור)	✓	✓	✓	✓	✓		הגנה מתקש"ח

המסגרת החוקתית והחקיקתית להסדרת מצבי חירום בטורקיה: תקציר מנהלים

מסגרת חוקתית-משפטית

ההסדרה הכללית למצבי חירום בטורקיה נמצאת **בחוקה** (**1982**) המאפשרת הכרזה על מצב חירום בארבעה מקרים: (1) אסונות טבע; (2) מגיפות מסוכנות; (3) משברים כלכליים; ו-(4) אירועי אלימות בהיקף נרחב והפרעות חמורות בסדר הציבורי. החוקה גם מאפשרת הכרזה על ממשל צבאי ומצב של מלחמה.

בנוסף לחוקה, התייחסות רחבה למצבי חירום ניתן למצוא בחוק למצבי חירום ("State of Emergency Act 1983"), המסדיר למעשה את כל הסמכויות, ההליכים, החובות והזכויות החלים במצבי החירום השונים. יש לציין כי מעבר להסדרים הכלליים לעיל, ניתן למצוא מספר רב של חוקים, הן בחקיקה ראשית והן בחקיקת משנה (תקנות/צווים), העוסקים בהתמודדות עם מצבי חירום.

באשר לחקיקה הנוגעת לטרור, יש לציין גם את החוק ללחימה נגד טרור (Law on Fight Against Terrorism 1991), הקובע את המסגרת לאחריות הפלילית במגוון מצבים הקשורים בטרור ואת ההליכים הפליליים השונים.

כניסה למצב חירום

סמכות ההכרזה והתנאים, כפי שאלו מנויים בחוקה משתנים בהתאם למצב הרלוונטי.

ביחס לאסונות טבע, מגיפות ומשברים כלכליים, הסמכות להכריז על מצב חירום בכל המדינה או בחלק ממחוזותיה נתונה למועצת השרים (Council of Ministers), כשבראשה יושב הנשיא. על ההחלטה לקבל, באופן מיידי, את אישורה של האסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה (הרשות המחוקקת). תקופתו של מצב חירום לא תעלה על 6 חודשים. אולם, האסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה רשאית לשנות את משך התקופה של מצב החירום ורשאית, לבקשת מועצת השרים, להאריך את מצב החירום לתקופה מקסימלית של ארבעה חודשים בכל פעם. כמו כן, היא רשאית להביא לסיומו של מצב החירום.

ביחס לאירועי אלימות והפרעות בסדר הציבורי, הסמכות להכריז על מצב חירום נתונה למועצת השרים, כשבראשה יושב הנשיא, לאחר התייעצות עם המועצה לביטחון לאומי (National Security Council). על ההחלטה לקבל את אישורה של האסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה, כאשר תקופתו של מצב חירום לא תעלה על 6 חודשים. אולם, האסיפה הלאומית הגדולה רשאית לשנות, לסיים או להאריך את התקופה עד 4 חודשים בכל פעם.

באשר למלחמה, הסמכות לאשר הכרזה על מלחמה נתונה, ככלל, בידי האסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה. אם המדינה נתונה להתקפה מזוינת פתאומית, כאשר האסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה אינה פעילה, וקיים הכרח להחליט מיידית על שימוש בכוחות מזוינים, נשיא הרפובליקה של טורקיה יכול להחליט על שימוש כאמור.

סמכות ההכרזה על מצב של "**משטר צבאי**" (Martial law), בשל שורה של מקרים המפורטים בחוקה, נתונה למועצת השרים, כשבראשה יושב הנשיא, לאחר התייעצות עם המועצה לביטחון לאומי, בכפוף לאישור האספה הלאומית הגדולה. לתקופה שלא תעלה על 6 חודשים. לאסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה נתונה הסמכות לקצר או להאריך לתקופה שלא תעלה על 4 חודשים

בכל פעם – את התקופה של המשטר הצבאי או לסיים אותו, אם נראה שהדבר נחוץ. יצוין כי אם קיים מצב חירום של מלחמה (a state of war) ניתן להאריך את המשטר הצבאי מעבר ל-4 חודשים.

סמכויות

ככלל, אין החוקה מפרטת סמכויות רבות הנוגעות לחירום, אלא מקנה במהלך מצב חירום (וכן בעת קיומו של משטר צבאי) סמכות למועצת השרים להוציא צווים (Decrees) בעניינים המתחייבים ממצב החירום (או מקיומו של המשטר הצבאי, לפי העניין). על צווים אלה להתפרסם באופן רשמי ויש להגישם לאסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה לאישור. **בניגוד למצבי "שגרה"**, בכוחם של צווים אלה, בזמן מצב חירום או ממשל צבאי, **להסדיר גם עניינים הקשורים בזכויות היסוד, זכויות וחובות הפרט והזכויות והחובות הפוליטיות המצוינות בחוקה.**

סמכויות נוספות בחוק למצבי חירום וחוקים נוספים מפורטות בגוף הסקירה.

זכויות במצבי חירום

לפי סעיף 15 לחוקה, במצבי מלחמה, גיוס, ממשל צבאי או מצב חירום, המימוש של זכויות וחירויות יסוד יכול, באופן חלקי או מלא, להיות מושהה, או שניתן לנקוט באמצעים אשר לא עומדים בקנה אחד עם ההגנות החוקתיות שמגולמות בחוקה, זאת בהתאם למידה הנדרשת על פי דחיפות המצב וכל עוד אין הפרה של החוק הבינלאומי.

עם זאת, החוקה **מציינת מספר זכויות וחירויות יסוד בהן לא ניתן לפגוע גם במצבי חירום**: אין לפגוע בזכות לחיים של אדם, ובשלמות הקיום הגשמי והרוחני שלו, אלא אם כן מוות נגרם על ידי פעולות שהינן בהתאם לדיני המלחמה. כמו כן, אין לכפות על אדם לחשוף את דתו, מצפונו, מחשבותיו או דעותיו או להעמידו לדין בגינם. החוקה אף קובעת כי עבירות ועונשים לא ייקבעו רטרואקטיבית ושכל אדם הינו חף מפשע, עד אשר הוכח אחרת בבית המשפט.

יצוין, בכל הנוגע להסדרים רגולטיביים הקיימים בטורקיה (ראה פירוט ראשוני בגוף התקציר), כי בעקבות רעידת האדמה שפקדה את טורקיה בשנת 1999, החליטה טורקיה להפיק לקחים ולהנהיג בשנת 2000 **ביטוח חובה מפני רעידות אדמה**. בעלי בתים בכל האזורים העירוניים בטורקיה מחויבים במסגרת ההסדר לרכוש ביטוח מפני רעידות אדמה כדי שיוכלו להיות זכאים לסיוע בעניני דיור מהמדינה לאחר התרחשות רעידת האדמה.[1]

המסגרת החוקתית והחקיקתית להסדרת מצבי חירום בטורקיה: סקירה

מבוא

טורקיה המודרנית היא רפובליקה חוקתית בעלת משטר של דמוקרטיה פרלמנטרית, המורכבת מ-81 מחוזות (פרובינציות, provinces). היא הוקמה בשנת 1923, לאחר נפילתה של האימפריה העות'מנית, ע"י כמאל אטאטורק, אשר הנהיג בה רפורמות חברתיות, משפטיות ופוליטיות רחבות היקף.

טורקיה שואבת את שיטת המשפט האזרחי שלה ממספר שיטות משפט אירופאיות (ובעיקר, הקוד האזרחי השוויצרי). החוקה הטורקית הנוכחית נחקקה בשנת 1982 ועברה מאז מספר תיקונים.

1 N. Emel Ganapati, Disaster Management Structure in Turkey: Away from a Reactive and Paternalistic Approach, in *Disaster management handbook* 282, 282 (Jack Pinkowski ed., 2008).

טורקיה הינה חברה בבית הדין האירופאי לזכויות אדם, על אף שהיא הכריזה על מספר סטיות (derogations) מהאמנה האירופאית לזכויות אדם אותה אשררה.[2]

המסגרת החוקתית והחקיקתית

ההסדרה החקיקתית הכללית למצבי חירום בטורקיה מעוגנת בחוקה הטורקית, אשר מאפשרת הכרזה על מצב חירום בארבעה מקרים: אסונות טבע, מגיפות מסוכנות, משברים כלכליים, ואירועי אלימות בהיקף נרחב והפרעות חמורות לסדר הציבורי. כמו כן, עוסקת החוקה בממשל צבאי ובמצב של מלחמה.

בנוסף לחוקה, התייחסות רחבה למצבי חירום ניתן למצוא בחוק למצבי חירום (State of Emergency Act 1983"), המסדיר למעשה את כל הסמכויות, הנהלים, החובות והזכויות החלים במצבי החירום השונים.[3]

יש לציין כי מעבר להסדרים הכלליים לעיל, ניתן למצוא מספר רב של חוקים, הן בחקיקה ראשית והן בחקיקת משנה (תקנות/צווים), העוסקים בהתמודדות עם מצבי חירום, וביניהם:[4]

- החוק להגנה אזרחית (Civil Defense Law 1958), אשר עוסק במצבים של התקפות אויב, אסונות טבע ושריפות גדולות. מכוח החוק קמה **ההנהלה הכללית להגנה אזרחית** (General Directorate of Civil Defense) ונקבעו סמכויותיה.

- חוק האסונות (The disaster Law, או Law on Measures and Assistance to be Put into Effect Regarding Disasters Affecting the Life of the General Public), אשר נחקק לראשונה בשנת 1959 ועבר מאז מספר תיקונים. החוק כונן את המסגרת החוקית לניהול המענה, ההקלה והשיקום ממצבי חירום. החוק עוסק, בין השאר, בקביעת זכויותיהם של קורבנות האסון, בעקרונות לקביעת ההשפעות של מצבי חירום, בתקנות בנייה לבניינים באזורים מוכי אסונות ועוד.

- החוק למצבים יוצאי דופן (Extraordinary Situation Law 1983), אשר עוסק בהוראות שיש להוציא לפועל כאשר יש צורך בהכרזה על מצב חירום במקרים של הפרות חמורות של הסדר הציבורי בשל מגפות, מיתונים כלכליים חמורים ומעשי טרור נרחבים.

- Decree with the power of law on Acceptance of Decree on Organization of Prime Minister's Office משנת 1999 – מכוחו של צו זה הוקמה **ההנהלה הכללית לניהול מצבי חירום** (General Directorate of Emergency Management) ונקבעו סמכויותיה.

- יש לציין כי בשנת 2009 נעשו שינויים במבנה הארגוני של הממשלה הטורקית בכל הקשור לניהול אסונות. בדצמבר 2009, ועל פי Law no. 5902, הוקם משרד ("department") חדש בשם "Disaster and Emergency Management Presidency (DEMP)" תחת משרד ראש הממשלה, שהביא לסיום פעילותם של שלושת משרדי ניהול החירום שפעלו עד אז: General

2 Turkey – The World FactBook, available at: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tu.html

3 ההתייחסות לחוק זה ונוסחו לכל אורך מסמך זה נעשתה על פי התרגום הקיים ב-Legislationline – http://www.legislationline.org/documents/id/6974 יצוין, כי אין מדובר בתרגום רשמי טורקי.

4 הנקודות הינן עיבוד של הטבלאות המופיעות ב-Derin N. Ural, Emergency Management in Turkey: Disasters Experienced. Lessons Learned, and Recommendations for the Future, in Comparative Emergency Management: Understanding Disaster Policies, Organizations, and Initiatives from Around the World pp.5-7 (David A. McEntire ed.), available at: http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp; N. Emel Ganapati, Disaster Management Structure in Turkey: Away from a Reactive and Paternalistic Approach, in *Disaster management handbook* 282, pp. 294-297 (Jack Pinkowski ed., 2008).

Directorate of Disaster Affairs, General Directorate of Civil Defence ו–Turkey Emergency Management General Directorate, שנקרא גם General Directorate of Emergency Management. המשרד החדש החליף משרדים אלה ורוב חובותיהם עברו אליו.[5]

- חוק הפיתוח/הבנייה (Construction/Development Law 1985), המסדיר את הרגולציה והפרוצדורות להכנת תוכניות אב עירוניות, רישוי בנייה פרטית ושימוש במבנים.
- חוק העיריות (Municipality Law 2004), אשר מקנה לרשויות המקומיות, בחקיקה ראשית, סמכויות ביחס לשלבים השונים של ניהול מצבי חירום (כולל סמכויות היערכות למצבי חירום וסמכויות הקשורות במענה למצבי חירום והצלה). טרם רעידת האדמה שפקדה את טורקיה בשנת 1999, כוחן של הרשויות המקומות הוגבל רק למיתון (mitigation) מצבי חירום.[6]
- תקנות ארגוני המענה לחירום ועקרונות תכנון לאסונות (Regulations on Emergency Response Organizations and Planning (Principles for Disasters 1988. תקנות אלו עוסקות בהקמתם של ארגונים מרכזיים ומחוזיים ומציינת עקרונות יסוד של תוכניות ניהול מצבי חירום.[7]
- צו העוסק בעקרונות הבסיסיים של אסונות בעלי השפעה על חיי הציבור הרחב (Decree on Basic Principles Related to Disasters Affecting the Life of the General Public 1968). הצו מתאר קריטריונים בסיסיים שיש לקחת בחשבון כאשר מכריזים על אסונות (מספר הפצועים, מספר המבנים שניזוקו, הנזק שנגרם לגידולים חקלאיים וכיו"ב).
- באשר לחקיקה הנוגעת לטרור, יש לציין גם את החוק ללחימה נגד טרור (Law on Fight Against Terrorism 1991), הקובע את המסגרת לאחריות פלילית במגוון מצבים הקשורים בטרור ואת ההליכים הפליליים השונים.

טורקיה ירשה מהאימפריה העות'מנית את מסורת ההתמודדות שלה עם מצבי חירום, אשר התאפיינה במענה בדיעבד, בריכוזיות ובהיררכיות ובבחינה, אד הוק, של כל מקרה לגופו. לאורך השנים השתנתה צורת התמודדות של טורקיה עם מצבי חירום ממענה ותגובה, בדיעבד, לגישה פרואקטיבית יותר. ביטוי לגישה הראשונה ניתן למצוא, לדוגמא, בחוק הראשון שחוקק לגבי אסונות בעקבות רעידת האדמה שפקדה את Erzincan בשנת 1939, אשר סיפק לקורבנות, בין השאר, סיוע כספי, הקלות ממס וחומרי בנייה, אך לא כלל שום התייחסות למוכנות או הקלה במקרה של אסון עתידי.

טורקיה עברה ברבות השנים לגישה פרואקטיבית יותר של מניעה, היערכות וניהול מצבי חירום. כך למשל, נחקקו, בעקבות סדרה של שטפונות ורעידות אדמה, החוק ל"אמצעי זהירות למניעת שיטפונות ומי תהום" (Precautions for Prevention of Floods and Underground Waters 1943) ו"החוק לאמצעי זהירות שיש לנקוט בהם לפני ואחרי רעידות אדמה" (Law on Precautions to be Taken Before and After Earthquakes 1944). כמו כן, בעקבות הדחיפות במבנה ארגוני למענה למצבי חירום נחקקו החוק להגנה אזרחית (שמכוחו הוקמה, כאמור, ההנהלה הכללית להגנה אזרחית – General Directorate of Emergency Management) ומספר חוקים נוספים שעסקו במערך המוסדי–ארגוני להתמודדות עם מצבי חירום. השינויים

---

5 A New Change in the Disaster Management Stracture of Turkey, Republic of Turkey Prime Ministry – Disaster and Emergency Management Presidency, available at: http://www.preventionweb.net/files/12840_anewchangeEN.pdf

6 N. Emel Ganapati, לעיל ה"ש 3, בעמ' 292.

7 התקנה מפרטת את חובותיהם של המושלים, ארגונים צבאיים ושלוחות (affiliates), אשר עוסקים בניהול שירותי החירום ובתוכניות של הצלב האדום להקלה (relief) של מצבי חירום. התקנה מבקשת להסדיר את הקמתם ואת סמכויותיהם של ארגוני סיוע לחירום (emergency relief organizations), "מתוך מטרה להעניק בדרך המהירה ביותר האפשרית, במקרה של אסון, סיוע ראשוני לאזור הנפגע באסון ולקורבנותיו, זאת באמצעות תכנון של כל האמצעים של המדינה טרם קרות האסון" (Derin N. Ural, לעיל ה"ש 3, בעמ' 6).

מתבטאים גם בגישה פחות פטרנליסטית שבאה לידי ביטוי במספר רפורמות ארגוניות, כמו למשל העברת חלק מסמכויות ניהול החירום (כגון סמכויות פיקוח על בנייה), שרוכזו באופן מסורתי בידי המדינה והממשל המרכזי, לאחריותם של חברות וגופים פרטיים וכן ההכרה בחשיבותם של ארגונים לא ממשלתיים, ובעיקר בחשיבותן של קבוצות מתנדבים להצלה וחיפוש.[8]

כניסה למצב חירום

נושא	הגדרת "מצב חרום"	למי סמכות להכריז* ובאילו תנאים?	חוקי חרום הנכנסים לתוקף בעת חירום	סיום מצב חרום
אסונות טבע, מגיפות ומשברים כלכליים	אין בחוקה סעיף המגדיר מצב חירום. אולם, ניתן ללמוד מהסעיפים המקנים סמכות להכריז על מצב חירום, מהו למעשה מצב חירום. לפי החוקה, ניתן להכריז על מצב חירום בגין אסון טבע, "מגיפה מסוכנת" (dangerous epidemic disease) או "משבר כלכלי רציני" (a serious economic crisis). *החוק למצבי חירום משתמש באותן "הגדרות".	הסמכות להכריז על מצב חירום, בין אם באזור מסוים, מספר אזורים או בכל המדינה, נתונה למועצת השרים (Council of Ministers) כשבראשה יושב הנשיא. על ההכרזה להתפרסם באופן רשמי ולקבל אישור, מיידי, על ידי האסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה, שהיא הרשות המחוקקת.	לא נמצאו במסגרת המחקר חוקי חרום הנכנסים לתוקף בעת חירום	תקופתו של מצב חירום לא תעלה על 6 חודשים. אולם, האסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה רשאית לשנות את משך התקופה ורשאית, לבקשת מועצת השרים, להאריך את מצב החירום לתקופה מקסימלית של ארבעה חודשים בכל פעם. כמו כן, היא רשאית להביא לסיומו של מצב החירום.
אירועי אלימות והפרעות לסדר הציבורי	ניתן להכריז על מצב חירום במצבים בהם יש "אינדיקציות משמעותיות למעשי אלימות נרחבים, שמטרתם הרס של הסדר הדמוקרטי החופשי שכונן על ידי החוקה או של זכויות וחירויות יסוד" או במצבים של "הפרעה חמורה לסדר הציבורי בשל מעשי אלימות". *החוק למצבי חירום מתייחס לאותן "הגדרות".	הסמכות להכריז על מצב חירום, בין אם באזור מסוים, מספר אזורים או בכל המדינה, נתונה למועצת השרים, כשבראשה יושב הנשיא, לאחר התייעצות עם המועצה לביטחון לאומי (National Security Council). על ההחלטה להכריז על מצב חירום להתפרסם באופן רשמי ועליה להיות מאושרת על ידי האסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה.		לפי החוקה, תקופתו של מצב חירום לא תעלה על 6 חודשים. אולם, האסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה רשאית לשנות את משך התקופה ורשאית, לבקשת מועצת השרים, להאריך את מצב החירום לתקופה מקסימלית של ארבעה חודשים בכל פעם. כמו כן, היא רשאית להביא לסיומו של מצב החירום. החוק למצבי חירום מוסיף על תנאים אלו וקובע כי על מועצת השרים, לאחר שהכריזה על מצב חירום, להתייעץ עם המועצה לביטחון לאומי, טרם תחליט בשאלות הנוגעות להארכה של מצב החירום, היקפו או סיומו.
מלחמה	לא קיימת הגדרה בחוקה.	לפי החוקה הטורקית, הסמכות לאשר הכרזה על מצב מלחמה (a state of war) במקרים שנחשבים לגיטימיים על פי החוק הבינלאומי נתונה בידי האסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה, למעט מקרים בהם נדרש על ידי אמנות שטורקיה חתומה עליהן או לפי הכללים המקובלים במשפט הבינלאומי לשלוח את הכוחות המזויינים של טורקיה למדינות זרות ולאפשר לצבאות זרים להימצא בטורקיה.	לא נמצאו במסגרת המחקר חוקי חירום הנכנסים לתוקף בעת הכרזה על מלחמה	החוקה לא מגבילה מצב מלחמה בזמן.

8 N. Emel Ganapati, לעיל ה"ש 3, בעמ' 288–292.

נושא	הגדרת "מצב חרום"	למי סמכות להכריז* ובאילו תנאים?	חוקי חרום הנכנסים לתוקף בעת חירום	סיום מצב חרום
		אם המדינה נתונה להתקפה מזוינת פתאומית, כאשר האסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה אינה פעילה, וקיים הכרח להחליט מיידית על שימוש בכוחות מזוינים, נשיא הרפובליקה של טורקיה יכול להחליט על הכרזה כאמור.		
אירועי טרור	בחוקה הטורקית אין התייחסות מפורשת לאירועי טרור והגדרות למעשי טרור ניתן למצוא בחוק ללחימה נגד טרור (Law on Fight Against Terrorism) (ראה בטבלת הסמכויות להלן). ראוי לציין הגדרה העוסקת ב"עבירות עם מטרות טרור": החוק דורש כי העבירה תעשה "במסגרת הפעילויות של ארגון טרור", ומונה מספר קטגוריות של פעולות שייחשבו כעבירות עם מטרות טרור, ובהן "עבירות הקשורות לאירועים שהובילו להכרזתו של מצב חירום, כאשר הן מבוצעות באזורים בהם הוכרז מצב חירום לפי סעיף 120 לחוקה", העוסק בהכרזה על מצב חירום בשל אירועי אלימות והפרעות בסדר הציבורי (ראה הגדרה לעיל).	אין התייחסות לכך בחוקה אך, כאמור, במקרים מסוימים סעיף 120 לחוקה העוסק במצב חירום בשל אירועי אלימות והפרעות לסדר הציבורי עשוי להיות רלוונטי (ראה לעיל).		

החוקה הטורקית מאפשרת גם הכרזה על מצב של "משטר צבאי" (Martial law). מועצת השרים, כשבראשה יושב הנשיא, לאחר היוועצות עם המועצה לביטחון לאומי, "רשאית להכריז על מצב של משטר צבאי, באזור אחד או יותר ברחבי טורקיה לתקופה שלא תעלה על 6 חודשים, בשל מעשי אלימות נרחבים, שמטרתם הרס של הסדר הדמוקרטי או של זכויות וחירויות יסוד המגולמות בחוקה, ואשר הינם מסוכנים יותר מהמעשים המחייבים מצב חירום (more dangerous than the cases necessitating a state of emergency); או בשל מלחמה, הופעתו של אירוע המחייב מלחמה, מרד או התפשטות של פעולות מרדניות קשות ואלימות כנגד המולדת והרפובליקה או פעולות נרחבות של אלימות ממקור פנימי או חיצוני, המאיימות על האחדות (indivisibility) של המדינה והאומה". על החלטה זו להיות מאושרת ע"י האסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה ולהתפרסם ברשומות באותו היום. לאסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה נתונה הסמכות לקצר או להאריך – לתקופה שלא תעלה על 4 חודשים בכל פעם – את התקופה של המשטר הצבאי, או לסיים אותו, אם נראה שהדבר נחוץ. יצוין כי אם קיים מצב חירום של מלחמה (a state of war) ניתן להאריך את המשטר הצבאי מעבר ל-4 חודשים.

סמכויות

* בשל מגבלת המקום וטיב המסמך, אין באפשרותנו לדון בכלל הסמכויות המנויות בחוקי החירום השונים, ולכן נתמקד בסמכויות העיקריות המצוינות בחוקה, בחוק למצבי חירום ובמאמרים הרלוונטיים.

ככלל, אין החוקה מפרטת סמכויות רבות הנוגעות לחירום, אלא מקנה במהלך מצב חירום (וכן בעת קיומו של משטר צבאי) סמכות למועצת השרים להוציא צווים (Decrees) בעניינים המתחייבים ממצב החירום (או מקיומו של המשטר הצבאי, לפי העניין). על צווים אלה להתפרסם באופן רשמי ויש להגישם לאסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה לאישור.

בניגוד למצבי "שגרה" (שגם בו האסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה יכולה להסמיך את מועצת השרים להוציא צווים), בכוחם של צווים אלה, בזמן מצב חירום או ממשל צבאי, להסדיר גם עניינים הקשורים בזכויות היסוד, זכויות וחובות הפרט והזכויות והחובות הפוליטיות המצוינות בחוקה.

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
אסונות טבע או מגיפה מסוכנת	החוק למצבי חירום (להלן בטבלה זו: החוק) קובע את חובתה של המדינה לנקוט באמצעים כדי להציל קורבנות של אסון טבע, לספק הקלה מוניטרית הכרחית וכל סוג של רכוש, בין אם מקרקעין או מיטלטלין, הנדרש לתיקון הנזק ולעשות כל שנדרש בכל הקשור להתחייבויות פיננסיות, חומריות ועוד. החוק מציין שורה של צעדים בהם ניתן לנקוט בשים לב לאירועים אשר בגינם הוכרז מצב החירום: • הטלת איסור על אנשים להתגורר ביישובים מסוימים באזור הרלוונטי; הגבלה של הכניסה והיציאה ממקומות מסוימים; פינוי של שטחים מסוימים והעברה של אנשים לאזורים אחרים. • השהיה של הכשרה בכל הרמות של החינוך הממלכתי והפרטי ומוסדות הכשרה; סגירה, ארעית או קבועה, של מעונות סטודנטים (חריגים לתחולת הסעיף: מערכת המשפט האזרחי, מוסדות צבאיים, שופטים, תובעים ואנשי צבא). • שליטה והגבלה על שעות פתיחה וסגירה (ואם יש צורך גם סגירה ועיקול בידי המדינה) של מקומות ציבוריים שונים (למשל בתי קזינו, מסעדות, כפרי נופש וכיו"ב). • הגבלה והשהיה של החופשה השנתית של כוח האדם האחראי על ההוצאה לפועל של השירותים הנדרשים מכוח מצב חירום באזור מסוים (חריגים לתחולת הסעיף: מערכת המשפט האזרחי, מוסדות צבאיים, שופטים, תובעים ואנשי צבא). • הפקעה, ובמידת הצורך תפיסת החזקה, של אמצעי ומכשירי התקשורת באזור הרלוונטי (חריגים לתחולת הסעיף: מערכת המשפט האזרחי, מוסדות צבאיים, שופטים, תובעים ואנשי צבא). • הריסת מבנים לא בטיחותיים, הרס של נדל"ן ורכוש אישי שמאיים על בריאות הציבור, וכן השמדת מוצרי מזון ומוצרים אחרים שיש סברה שאינם בריאים. • שליטה, הגבלה, ובמידת הצורך איסור, על הכניסה או היציאה מהאזור הרלוונטי של מוצרים מסוימים של מזון, חיות, מזון לבעלי חיים או מוצרים לבעלי חיים. • הסדרת ההפצה של מוצרים חיוניים. • הפקעה ושליטה באספקה הכרחית של אוכל ושמן המשמשים לבישול, חימום, ניקיון ותאורה, בתרופות, בחומרים כימיים, בחומרים ומוצרים המשמשים לבנייה, תעשייה, תחבורה וחקלאות, בסגירה של מקומות עבודה שאינם בעלי חשיבות גדולה לאזור ועוד.	לפי החוק למצבי חירום, החובה והסמכות "ליישום של מצבי חירום" ולנקוט בכל האמצעים הדרושים נתונה למספר גורמים: • מושל מחוז (פרובינציה), אם מצב החירום הוכרז רק במחוז אחד. • המושל האזורי, אם מצב החירום הוכרז ביותר ממחוז אחד הכפוף לשלטון האזורי. • המושלים האזוריים, בשיתוף פעולה ותיאום עם משרד ראש הממשלה, אם מצב החירום הוכרז בכל רחבי המדינה או במחוזות שנמצאים בתחום שיפוטו של יותר ממושל אזורי אחד.	אנשים ורכוש	ראה פירוט לעיל בנוגע להכרזה על מצב חירום בקטגוריה זו.

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	• שליטה בתנועה אווירית, ימית ויבשתית והגבלה או איסור על ההובלה של כלי רכב לתוך או מחוץ לאזור. כמו כן, קובע החוק כי בסמכותם של מושלים אזוריים באזורים בהם הוכרז מצב חירום לפנות למושלים אזוריים אחרים לעזרה אם ארגוני סיוע והצלה שנמצאים בתחום השיפוט שלהם אינם יכולים לספק את הצרכים הדרושים להקלת מצב החירום. בנוסף, במקרים דחופים, רשאים המושלים האזוריים לבקש עזרה מהמפקדה הצבאית העליונה באזור השיפוט שלהם. מושלי המחוזות רשאים לדרוש עזרה בהתאם לסמכות שנתונה להם בחקיקה קיימת העוסקת בנושא. במקרים דחופים, מושל מחוז רשאי לדרוש את עזרת המפקדה הצבאית הקרובה ביותר. החוק מוסיף וקובע כי מוסדות ציבור ואנשים, בקרב האזור שבו הוכרז מצב חירום, עשויים להיות מחוייבים לספק קרקע, בניינים, מפעלים, מכשירים וכלים, חומרים, מזון, תרופות וציוד רפואי על מנת למלא את החובות המוטלים עליהם. במידה ולא ניתן לספק דברים חיוניים כמו מזון, ביגוד, כלים, חומרים, תרופות וציוד רפואי בגבולות האזור, ניתן לעקל כל אלו מהאזורים הקרובים, בהתאם להוראות החוק. החוק אף קובע כי כל אזרח בגילאים 18–60, אשר הינו תושב באזור בו הוכרז מצב חירום, מחוייב לבצע את החובות שהוטלו עליו מכוח קיומו של מצב החירום. אם יש הכרח בדבר, ניתן להגדיל את מספר שעות העבודה, במשך היום והלילה, במקומות עבודה, בהתאם לרמת כוח האדם הדרושה. כמו כן, ניתן להשהות, באופן חלקי או מלא, את הוראות החוקים הבאים: החוק לחופשת סופי-שבוע, החוק לימי חג לאומיים וחגים כלליים והחוק למנוחת צהריים (Law on Weekend Holidays, the Law on National Festival Days and General Holidays, and the Law on Midday Rest).			
משברים כלכליים	החוק למצבי חירום קובע כי כאשר הוכרז מצב חירום בשל משבר כלכלי חמור, מועצת השרים רשאית להוציא צווים על מנת לכוון (direct) שווקים בנוגע לסחורות, הון ושירותים, כפי שהם משפיעים על מס, מוניטריות, אשראי, שכר דירה, שכר ומדיניות מחירים ולקבוע, להסדיר וליישם כל אמצעי וחובה ביחס לכוח עבודה במטרה לבצע רגולציה ולשפר את הכלכלה.[1] החוק קובע את הקמתה והרכבה של המועצה לתיאום מצבי חירום בענייני כלכלה (State of Emergency Co-ordination Council on Economic Affairs) ומקנה למועצת השרים סמכות לאשר למועצה לתיאום מצבי חירום בענייני כלכלה או לשרים הרלוונטיים להוציא לפועל את החלטותיה שהתקבלו מכוח סמכותה להתקין תקנות. **סמכויותיהם של המושלים האזוריים ומושלי המחוזות, כפי שצוינו לעיל בהקשר של אסונות טבע ומגפות, תקפות גם למקרים של משברים כלכליים.**	מועצת השרים והמועצה לתיאום מצבי חירום בענייני כלכלה המושלים האזוריים ומושלי המחוזות לגבי הסמכויות שצוינו לעיל בהקשר של אסונות טבע ומגפות.	אנשים ורכוש	ראה פירוט לעיל בנוגע להכרזה על מצב חירום בקטגוריה זו
אירועי אלימות והפרות סדר הציבורי	בנוסף לסמכויות שצוינו לעיל ביחס למצב חירום הנובע מאסון טבע או מגיפה, המוקנות גם במצב חירום הנובע מהפרעה לסדר הציבורי ואירועי אלימות, החוק מונה מספר סמכויות נוספות בהן ניתן לנקוט במצב חירום מסוג זה: • הטלת עוצר מלא או חלקי. • הטלת איסור על כל סוג של אסיפה או תהלוכה או תנועה של כלי רכב במקומות מסוימים או בשעות מסוימות.	ר' לעיל תחת הקטגוריה של "אסונות טבע או מגיפה מסוכנת".	אנשים ורכוש.	ראה פירוט לעיל בנוגע להכרזה על מצב חירום בקטגוריה זו.

1 נוסח הסעיף (סעיף 10(1) לחוק) באנגלית הוא: Whenever a state of emergency is declared due to a serious economic crisis, the Council of Ministers may issue decrees having the force of law to direct markets in goods, capital and services as they affect tax, monetary, credit, rent, remuneration and price policies; and to determine, regulate and implement every kind of measure and obligation in relation to labour so as to regulate and improve the economy.

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	• מתן אישור לעובדי ציבור לבצע חיפוש באנשים, כלי הרכב או הרכוש שלהם ולתפוס חזקה בחפצים בעלי ערך ראייתי (סעיף זה לא יחול על מערכת המשפט האזרחי, מוסדות צבאיים, שופטים, תובעים ואנשי צבא). • הטלת חובה לשאת תעודות זהות על ידי אנשים שחיים או נכנסים לאזורים שהוכרז בהם מצב חירום. • הטלת איסור, או הטלת החובה לדרוש הרשאה, על פרסום (כולל פרסום מהדורות והדפסות מחודשות) והפצה של עיתונים, מגזינים, עלונים, ספרים וכיו"ב. הטלת איסור על ייבוא והפצה של פרסומים שפורסמו או הודפסו מחדש מחוץ לאזורים בהם הוכרז מצב חירום; החרמת ספרים, מגזינים, עיתונים, עלונים, פוסטרים ופרסומים אחרים שהפרסום או ההפצה שלהם נאסרו. • שליטה, ובמידת הצורך איסור או הגבלה, בכל סוג של שידור והפצה של מילים, כתבים, תמונות, סרטים, הקלטות, צלילים וקלטות. • נקיטה באמצעי אבטחה מיוחדים (או הגברתם) עבור ביטחון פנימי של בנקים ומוסדות פרטיים וציבוריים רגישים. • שליטה, ובמידת הצורך השהיה או איסור, של הצגתם של סוגים שונים של הצגות וסרטים. • הטלת איסור על נשיאתם או העברתם של כל סוגי הנשק והקליעים, כולל אלו אשר יש להם רישיון מידי המדינה. • הטלת איסור, או הטלת החובה לדרוש אישור מראש, להחזקה, הכנה, ייצור או מסירה של כל סוגי התחמושת, פצצות, חומרים הרסניים, חומרי נפץ, חומרים רדיואקטיביים וחומרים הגורמים לקורוזיה, כל מיני סוגים של רעלים, גזים מחניקים וכיו"ב; החרמה, או הטלת דרישה למסור לרשות המדינה, של מוצרים, מכשירים וכלים המשמשים לייצור הפריטים הנ"ל. • הטלת איסור על פרטים או קבוצות של אנשים, שיש לגביהם סברה כי הם מפריעים לסדר הציבורי או לביטחון בציבור, להיכנס לאזור הרלוונטי; גירוש האנשים או הקבצות הנ"ל מהאזור או הטלת חובה עליהם להתגורר או להיכנס למקומות ספציפיים באזור. • הטלת איסור, הגבלה או הסדרה על הכניסה והיציאה של אנשים ממוסדות ומתקנים שנראים חיוניים לביטחון האזור. • הטלת איסור, דחייה או הטלת חובה לקבל אישור לעריכת עצרות והפגנות במקומות סגורים ופתוחים; ביצוע רגולציה לגבי הזמן והמקום של אספות והפגנות מותרות וכמו כן, פיקוח, ובמידת הצורך גם פיזור, של אספות מאושרות שונות. • דחייה, או הטלת חובה לקבל אישור, של קיצוצים בעבודה לתקופה העולה על שלושה חודשים, למעט במקרים של סיום או ביטול חוזי עבודה לבקשת העובדים, פיטורים בעילות של התנהגות בלתי מוסרית או חוסר תום לב, פיטורים על רקע בריאותי או פרישה רגילה. • השהיה של פעילויות או אגודות לתקופה שלא עולה על שלושה חודשים, לאחר שכל מקרה נבחן לגופו. • דחייה החלטות לגבי אכיפת שביתות והשבתות לכל היותר לתקופה של חודש אחד. • תכנון וביצוע של פעולות, לפי מידת נחיצותם, מעבר לגבולותיה של טורקיה כדי ללכוד או לנטרל אנשים שביקשו מקלט במדינה שכנה, לאחר שביצעו מעשי פורענות בטורקיה, בכפוף לתנאים מסוימים בחוק. יש לציין כי היקפה של סמכות זו משתרע רק על מצב חירום שהוכרז תחת סעיף 121 לחוקה, כאשר סעיף זה מתייחס להכרזה על מצב חירום הן מכוח אסון טבע, מגיפה מסוכנת או משבר כלכלי והן בשל הפרעה לסדר הציבורי ואלימות. החוק אף קובע סמכות כללית למושלים אזוריים לדרוש עזרה וסיוע מכוחות הביטחון שנמצאים תחת שליטתם של מושלים אזוריים אחרים וכן לדרוש עזרה וסיוע, במקרים דחופים, מהמפקדה הצבאית העליונה באזור הרלוונטי, כאשר מוכרז באזורם מצב חירום.			

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	באשר למושלים של מחוזות, קובע החוק כי כאשר הם אינם יכולים לטפל במצב באמצעות הכוחות העומדים לרשותם, עליהם לפנות למושל האזורי עבור תגבורת נוספת של כוחות הביטחון ובמקרים דחופים, רשאי מושל מחוז לדרוש עזרה מהמפקדה הצבאית הקרובה ביותר. החוק מוסיף וקובע כי במצבי חירום שהוכרזו בהתאם לקטגוריה זו ניתן להכפיל את תקופות המעצר המופיעות בסדר הדין הפלילי, על ידי בקשה בכתב שנעשתה בידי התובע הכללי, אם צפוי להיגרם נזק מכל עיכוב.			
מלחמה	יש לציין כי החוקה קובעת שכאשר נראה שלא ניתן לקיים בחירות בשל מלחמה, האסיפה הלאומית הגדולה של טורקיה יכולה להחליט על דחיית הבחירות בשנה.			
אירועי טרור	כאמור, החוק ללחימה נגד טרור מכיל הגדרות שונות הקשורות בטרור ("טרור"; "עבריין טרור"; עבירות טרור" ו"עבירות שבוצעו עם מטרות טרור"). לפי החוק, טרור הינה "כל פעולה פלילית שנערכה על ידי אדם אחד או יותר, השייך לארגון עם מטרה לשנות את מאפייני הרפובליקה כמפורט בחוקה, את המערכת הכלכלית, החילונית, החברתית, המשפטית או הפוליטית, לפגוע באחדותה של המדינה ביחס לעמה ולשטחה, לסכן את קיומה של המדינה הטורקית והרפובליקה, להחליש, להרוס או לתפוס את סמכות המדינה, לבטל זכויות וחירויות יסוד, [ו]לפגוע בביטחונה החיצוני והפנימי של המדינה, בסדר הציבורי או בבריאות הכלל". "עבריין טרור" הינו "כל אדם, אשר, בהיותו חבר בארגונים שנוצרו על מנת להשיג את המטרות שצוינו לעיל, ובתיאום עם אחרים או באופן עצמאי, מבצע פשע על מנת לקדם מטרות אלו, או מי שחבר בארגונים אלו, על אף שלא ביצע בעצמו את הפשע האמור". כמו כן, מוסיף החוק כי "אנשים, אשר אינם חברים בארגון טרור, אשר מבצעים פשע בשמו של הארגון, נחשבים גם הם כעברייני טרור וייענשו כאילו היו חברים באותו ארגון". "עבירות טרור" מוגדרות בחוק בפשטות, ע"י הפנייה לסעיפים לחוק העונשין הטורקי. במסגרת החוק ניתן למצוא הוראות פרוצדוראליות רבות הקשורות לחקירה ולמשפט. לדוגמא, כאשר מטרת החקירה יכולה להיות בסכנה, הודעה על מצבו של העצור או של האדם המעוכב תימסר רק לקרוב משפחה אחד (על ידי צו מהתובע).בנוסף, אישורו של הסנגור לקבל את תוכן התיק וליצור עותקים מהמסמכים בו יכול להיות מוגבל על פי בקשה של תובע והחלטת שופט, אם יש בכך לסכל את מטרת החקיקה וכיו"ב. כמו כן, קובע החוק כי רק סנגור אחד יכול להיות נוכח בזמן החקירה של החשוד על ידי כוחות הביטחון; כי החשוד רשאי לקבל רק סיוע של סנגור אחד בתקופת המעצר; כי זכותו של החשוד במעצר להתייעץ עם עורך-דין עשויה להיות מוגבלת ל-24 שעות לפי בקשה של התובע ועל ידי החלטת שופט (עם זאת, לא ניתן לחקור אותו במהלך תקופה זו) ועוד.			

בנוסף לסמכויות המנויות לעיל, הצו על ארגון הסיוע במצבי חירום ותכנון הקשור לאסונות (Decree on Emergency Assistance Organization and Planning Related to Disasters), משנת 1988, מקנה מספר סמכויות למושלי מחוז ולמושלים אזוריים, אשר ניתן להוציאן לפועל בתוך 15 ימים מיום האסון. סמכויות אלה כוללות, בין השאר:

1. גיוס והקצאת משימות לגברים בגילאים 18-65 (למעט חיילים ושופטים);

2. הפקעת קרקע פרטית וציבורית, מבנים, כלי רכב (כולל בעלי חיים), ציוד או כל צורך אחר של הציבור (למשל, מזון, תרופות וביגוד);

3. עשיית שימוש בציוד הדרוש לתקשורת חירום וגיוס של סיוע לשעת חירום, כגון טלפונים, מכשירי רדיו ותחנות טלוויזיה.[9]

באשר לסמכויות המוקנות בשלב של ההיערכות לחירום, יש לציין כי הרשויות המקומיות בטורקיה מחוייבות על פי חוק להקים ועדות עזרה והצלה ועליהן מוטלת החובה להתכונן ולהגיב למצב החירום. ועדות אלו נדרשות על פי חוק לבצע אימוני ותרגילי מוכנות לחירום באותן יחידות המעורבות בשלב של התגובה וההצלה.[10]

זכויות במצב חירום

לפי החוקה הטורקית, ב"מצב שגרה" ניתן להגביל ולפגוע בזכויות ובחירויות יסוד רק על פי חוק ובהתאם לתנאים המצוינים בסעיפי החוקה הרלוונטיים, מבלי שתפגע מהותן (their essence) של הזכויות. על הגבלות אלו לעלות בקנה אחד עם לשון ורוח החוקה, לעמוד בדרישות של הסדר הדמוקרטי של החברה והרפובליקה החילונית ובעקרונות המידתיות.

אולם, לפי סעיף 15 לחוקה, במצבי מלחמה, גיוס, ממשל צבאי או מצב חירום, המימוש של זכויות וחירויות יסוד יכול, באופן חלקי או מלא, להיות מושהה, או שניתן לנקוט באמצעים אשר לא עומדים בקנה אחד עם ההגנות החוקתיות שמגולמות בחוקה, זאת בהתאם למידה הנדרשת על פי דחיפות המצב וכל עוד אין הפרה של החוק הבינלאומי. עם זאת, החוקה מציינת מספר זכויות וחירויות יסוד בהן לא ניתן לפגוע גם במצבי חירום. אין לפגוע בזכות לחיים של אדם, ובשלמות הקיום הגשמי והרוחני שלו, אלא אם כן מוות נגרם על ידי פעולות שהינן בהתאם לדיני המלחמה. כמו כן, אין לכפות על אדם לחשוף את דתו, מצפונו, מחשבותיו או דעותיו או להעמידו לדין בגינם.

החוקה אף קובעת כי עבירות ועונשים לא ייקבעו רטרואקטיבית ושכל אדם הינו חף מפשע, עד אשר הוכח אחרת בבית המשפט.

רגולציה

להלן נתונים ראשוניים העולים מתוך מקורות משניים אותם בדקנו (ספרות ומאמרים):

- רגולציה באמצעות **רישוי**: ההסדרה של רישוי לבנייה פרטית ושימוש בבניינים מצויה בחוק הפיתוח/הבנייה. החוק עוסק, בין השאר, בהכנתן, אכיפתן ועדכונן של תוכניות פיתוח ופיתוח אחיד של אזורים עירוניים.[11] בהקשר זה יש לציין את החוק לפיקוח על הבנייה משנת 2001 (Law on building Inspection), העוסק בסמכויות של החברות לפיקוח על הבנייה (Building Inspection Firms) וועדות הפיקוח וכן את הצו על עקרונות עיצוב לבניינים באזורים מוכי אסונות (Decree on Design Principles for Building in Disaster Regions), אשר התווה, בין השאר, את העקרונות לעיצוב מבנים עמידים לרעידות אדמה.[12]

- רגולציה באמצעות **ביטוח**: בעקבות רעידת האדמה שהתרחשה ב-17 באוגוסט 1999 שינתה ממשלת טורקיה את המבנה הארגוני שלה ועברה לגישה פחות פטרנליסטית. המדינה ביזרה חלק מהסמכויות שהיו מרוכזות בידיה והעבירה למעשה חלק מן הנטל שהיה מוטל עליה בכל הנוגע לניהול ולהתמודדות עם מצבי חירום לארגונים לא ממשלתיים, לחברות פרטיות ולמשקי

9 N. Emel Ganapati, לעיל ה"ש 3, בעמ' 303.

10 שם, בעמ' 293.

11 לעיל ה"ש 3, בעמ' 5. Derin N. Ural

12 N. Emel Ganapati, לעיל ה"ש 3, בעמ' 294 ו-296.

בית. מעבר לכך, בעקבות רעידת האדמה, הנהיגה המדינה ביטוח חובה מפני רעידות אדמה. בעלי בתים בכל האזורים העירוניים בטורקיה חויבו לרכוש ביטוח מפני רעידות אדמה כדי שיוכלו להיות זכאים לסיוע בענייני דיור מהמדינה לאחר התרחשות רעידת האדמה.[13] בהקשר זה יש לציין שני דברי חקיקה: Decree on Working Procedures and Principles of Natural Disasters Insurance Administration משנת 2001, אשר התווה את אחריותו ועקרונותיו של המנהל לביטוח אסונות טבע (הנמצא תחת חסות משרד האוצר) וה–Decree with Power of Law on the Obligatory Earthquake Insurance משנת 1999, אשר עסק בדרישה לביטוח מפני רעידת אדמה והגדיר אותה.[14] יצוין כי הבנק העולמי (The World Bank) הוא שסיפק לטורקיה את העזרה הטכנית והכלכלית ליצירת הביטוח (Turkish Catastrophe Insurance Pool – TCIP).[15]

- **אחריות פלילית**: החוק למצבי חירום קובע, בין השאר, את אחריותם הפלילית של אנשים אשר הפרו את ההוראות והפעולות שננקטו במהלך מצב חירום או שסירבו להזדהות (כאשר מצב חירום הוכרז באותו אזור), תוך הבחנה בין מצבי החירום השונים. בעוד שבמצב חירום שהוכרז בשל אסון טבע, מגיפה מסוכנת או משבר חברתי–כלכלי חמור דינו של אדם העושה פעולה כאמור (בנוסף לעונש הקבוע בחוק הפלילי הרגיל) הינו מאסר לתקופה שלא עולה על שלושה חודשים, דינו של אדם העושה פעולה כאמור במצב חירום שהוכרז בשל מעשי אלימות או הפרעה לסדר הציבורי, כהגדרתם בחוק, הינו (בנוסף לעונש הקבוע בחוק הפלילי הרגיל) מאסר לתקופה שבין חודש לחצי שנה.

13 שם, בעמ' 292 ו–282.

14 שם, בעמ' 294–295.

15 Turkish Catastrophe Insurance Pool, GFDRR, available at: http://www.gfdrr.org/sites/gfdrr.org/files/documents/DFI_TCIP_Jan11.pdf.

המסגרת החקיקתית להסדרת מצבי חירום בניו-זילנד: תקציר מנהלים

מסגרת חקיקתית:

בהיעדר חוקה פורמלית "כתובה" המרוכזת במסמך אחד, בדומה לישראל, החוק המרכזי והגנרי בניו-זילנד המסדיר את המסגרת הכללית להתמודדות עם מצבי חירום הוא ה-Civil Defence Emergency Management Act 2002 (להלן: CDEMA). חוק זה עוסק במצבי חירום הנובעים מאסונות טבע, אך בהגדרתו "מצב חירום" מתייחס החוק גם לפעולות מלחמתיות. חוקים ספציפיים אחרים העוסקים בחירום מתמקדים בנושאים כגון מגיפות, אבטחה ביולוגית, חומרים מסוכנים, טרור ועוד. בסקירה שלהלן אנו מפרטים את החקיקה.

כניסה למצב חירום:

לפי סעיף 4 ל-CDEMA, "מצב חירום" מתרחש בהתקיים שלושת התנאים המצטברים הבאים:

1. נגרם על-ידי התרחשות כלשהי, בין אם טבעית או אחרת, לרבות רעידת אדמה, שיטפון, סופה, שריפה, דליפה של גז או חומר מסוכן, כשל טכנולוגי, מגיפה, כשל של שירותי חירום או התקפה או פעולה מלחמתית ממשית או קרבה;
2. גורם או עלול לגרום לאובדן חיי אדם, פציעה, מחלה או מצוקה או המסכן בדרך כלשהי את ביטחון הציבור או הרכוש בניו-זילנד;
3. לא ניתן להתמודד עמו באמצעות שירותי החירום הקבועים (כגון: משטרת ניו-זילנד, שירותי הכבאות ושירותי בריאות ובתי חולים) או שנדרשת בגינו תגובה משמעותית ומתואמת על-פי חוק זה.

חשוב לציין כי החוק מבחין בין "מצב חירום מקומי" ל"מצב חירום לאומי", כאשר סמכות ההכרזה על כל אחד מהם נתונה, להוציא חריג מסוים, לגורמים שונים: סמכות ההכרזה על מצב חירום לאומי נתונה **לשר להגנה אזרחית וניהול חירום, בעוד שסמכות ההכרזה על מצב חירום מקומי, בהתאם לאזור הרלוונטי, נתונה לאדם שמונה לפי חוק על ידי קבוצת ניהול הגנה אזרחית בחירום כרשאי להכריז על מצב חירום מקומי באזור בו מונה, או לאדם העומד בראש** territorial authority (וכן מחליפו בהיעדרו). התנאים להכרזה על "מצב חירום לאומי" שונים, באופן טבעי, מאלו החלים בנוגע להכרזה על "מצב חירום מקומי".

יצוין, כי ברוב החוקים הספציפיים העוסקים בחירום ישנן הגדרות פרטניות ל"מצב חירום", בהתאם לנושא בו הם עוסקים. כך למשל, ב-International Terrorism (Emergency Powers) Act 1987 ניתן למצוא הגדרה ל"מצב חירום של טרור בינלאומי" (International terrorist emergency).

סמכויות:

יש לציין כי מכוח ה-CDEMA הוקמו קבוצות ניהול הגנה אזרחית במצבי חירום (Civil Defence Emergency Management Groups) אשר פועלות ברמה האזורית, בשיתוף עם שירותי חירום והצלה ומשרדי ממשלה, במטרה לסייע לאזור בו הן פועלות בהתמודדות עם מצבי חירום. מדובר בקבוצות המורכבות מרשויות מקומיות באזור הרלוונטי, כאשר אחת מחובותיה של הקבוצה היא להכין תכנית קבוצתית לניהול הגנה אזרחית בחירום שתכלול, בין היתר, הסדרים לתיאום ושיתוף פעולה בין הקבוצות השונות בניהול מצבי חירום.

ה-CDEMA מקנה למספר גורמים (לרבות: קבוצות ניהול הגנה אזרחית בחירום, שוטרים והשר להגנה אזרחית וניהול חירום) סמכויות חירום מגוונות, הן במהלך מצב חירום, והן בשלב ההיערכות לו. כך למשל, **לשוטר** יש סמכות, במהלך מצב חירום, לפנות חצרים ומקומות; להיכנס לחצרים; לסגור כבישים ומקומות ציבוריים וכיוצא בזאת, ו**לקבוצות ניהול הגנה אזרחית בחירום** מוענקות, בין היתר, הסמכויות הבאות: ייעוץ ואספקת מידע לציבור; דאגה לקיומה ולמתן של עזרה ראשונה לנפגעי אסון ולהעברתם לבית החולים, למקום אחר לטיפול או לאזורים בטוחים; אספקת ביגוד, אוכל, מקלט וכל שירות חיוני אחר.

זכויות במצבי חירום:

ב-CDEMA אין התייחסות מפורשות לזכויות אדם באופן כללי או למגילת הזכויות של ניו-זילנד (New Zealand Bill of Rights Act 1990). כך גם בחוקים האחרים. חשוב לציין כי סקירה זו מבוססת על דברי חקיקה בלבד ויש להניח שעיון בפסיקה יתן יותר מידע בנושא ההשלכות של הסדרי חירום על זכויות אדם.

המסגרת החקיקתית להסדרת מצבי חירום בניו-זילנד: סקירה

המסגרת החקיקתית

בניו-זילנד לא קיימת חוקה פורמלית "כתובה" המרוכזת במסמך אחד.

התייחסות למצבי חירום ניתן למצוא במגוון חוקים, כאשר החוק המרכזי והגנרי המסדיר את המסגרת הכללית להתמודדות עם מצבי חירום הוא ה-Civil Defence Emergency Management Act 2002 (להלן: CDEMA). חוק זה עוסק בעיקר, ובאופן רחב, באסונות טבע (לרבות רעידות אדמה, שיטפונות, שריפות, מגיפות ועוד), אך בהגדרת "מצב חירום" מתייחס החוק גם לפעולות מלחמתיות.

יחד עם החוק הגנרי הנ"ל, קיימים חוקים נוספים המסדירים את נושא ההתמודדות עם מצבי חירום. ביניהם ניתן למצוא את החוקים הבאים, המשובצים בטבלה להלן בהתאם לנושא בו הם עוסקים.[1]

חוקי חירום שונים בניו-זילנד מגדירים "מצב חירום" בצורה שונה ומקנים סמכויות חירום רבות, מגוונות ורחבות לגורמים שונים. חוקים אחרים, לעומת זאת, מתייחסים למצבי חירום בצורה עקיפה ו"מינימלית" **ומקנים סמכויות משמעותיות בודדות בלבד** (ראה לדוגמא Local Government Act 2002).

בשל מגבלת המקום וטיבו של התקציר, אין ביכולתנו להתייחס לכל החוקים ולכן נתרכז בחוק המרכזי, ה-CDEMA, ובמספר מועט של דוגמאות נוספות.

יצוין, כי מכוח ה-CDEMA הוקמו קבוצות ניהול הגנה אזרחית בחירום (Civil Defence Emergency Management Groups) אשר פועלות ברמה אזורית כוועדה משותפת של רשויות מקומיות במטרה לסייע לאזור בו הן פועלות בכל הקשור להתמודדות על מצבי חירום (היערכות למצבי חירום, צמצום ההסתברות וההשפעה של מצבי חירום, מענה ושיקום ממצבי חירום).[2]

1 CChris Webb and David A. McEntire, *Emergency Management in New Zealand: Potential Disasters and Opportunities for Resilience*, in Comparative Emergency Management: Understanding Disaster Policies, Organizations, and Initiatives from Around the World pp. 12-13 (David A. McEntire ed.), available at:. www.training.fema.gov/EMIWeb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp.

2 Ministry of Civil Defence and Emergency Management, *Response Management: Director's Guideline for CDEM Group and Local Controllers 11* (2008) [DGL 06/08].

אסונות טבע	טרור ומלחמות	מצבי חירום חברתיים-כלכליים
• חוק החומרים המסוכנים ואורגניזמים חדשים (Hazardous Substances and New Organisms Act 1996), העוסק בטיפול ובמניעת ההשפעות השליליות של חומרים ואורגניזמים אלה. • חוק אבטחה ביולוגית – (Biosecurity Act 1993), שהינו הבסיס החוקי למניעה, להשמדה ולהתמודדות יעילה עם מזיקים ואורגניזמים לא רצויים. • חוק ההיערכות למגיפות (Epidemic Preparedness Act 2006). • חוק שירותי כבאות (Fire Service Act 1975), העוסק בעיקר בשריפות ובמצבי חירום אחרים, לרבות מצב חירום שנגרם מהתפרצות של חומר מסוכן. • חוק הבריאות (Health Act 1956), המסדיר את כל הקשור במצבי חירום הקשורים בבריאות הציבור (ומאפשר לשר הבריאות להכריז על מצב חירום של מי שתייה (drinking-water emergency)). • חוק ניהול משאבים (Resource Management 1991), המסדיר את אופני הניהול של משאבי טבע (למשל, אם הוכרז מצב חירום מכוח ה-CDEMA, חוק ניהול המשאבים מחריג את תחולתן של הגבלות מסוימות הקיימות בחוק באשר לשימוש בקרקע, אגמים ונהרות, על פעולות שמבצע אדם המוציא לפועל סמכויות חירום).	• חוק הטרור הבינלאומי (סמכויות חירום) International Terrorism (Emergency Powers) Act 1987. • החוק לדיכוי טרור (Terrorism Suppression Act 2002). • החוק הוסיף על הסמכויות הקיימות של הממשלה להילחם בטרור, ובין השאר, אפשר לראש הממשלה להכריז על גוף (entity) כארגון טרור (terrorist entity), אסר על מימון טרור, על השתתפות בארגונים המוכרזים כארגוני טרור ועל גיוס חברים לארגונים כאמור. • חוק ההגירה (Immigration Act 2009), אשר מקנה סמכות לביצוע מעצרים של אנשים שלגביהם יש לקצין הגירה (immigration officer) או לשוטר (constable) חשד סביר כי "הם מהווים איום (threat) או סכנה (risk) לביטחון".	במחקרנו לא מצאנו חוקים העוסקים במצבי חירום חברתיים-כלכליים.

כניסה למצב חירום

נושא	הגדרת "מצב חרום"	למי סמכות להכריז ובאילו תנאים?	חוקי חרום הנכנסים לתוקף בעת חירום	סיום מצב חרום
כללי	לפי ה-CDEMA, "מצב חירום" הינו מצב אשר עומד בשלושת התנאים המצטברים הבאים: (1) נגרם על-ידי התרחשות כלשהי, בין אם טבעית או אחרת, לרבות רעידת אדמה, שיטפון, סופה, שריפה, דליפה של גז או חומר מסוכן, כשל טכנולוגי, מגיפה, כשל של שירותי חירום או התקפה או פעולה מלחמתית ממשית או קרבה; (2) גורם או עלול לגרום לאובדן חיי אדם, לפציעה, למחלה או למצוקה או מסכן בדרך כלשהי את ביטחון הציבור או הרכוש בניו-זילנד; (3) לא ניתן להתמודד עמו באמצעות שירותי החירום (כגון משטרת ניו-זילנד, שירותי הכבאות ושירותי בריאות ובתי חולים) או שנדרשת בגינו תגובה משמעותית ומתואמת על-פי חוק זה.	החוק מבחין בין מצב חירום לאומי לבין מצב חירום מקומי. **מצב חירום לאומי:** הסמכות להכריז על מצב חירום לאומי בכל ניו-זילנד או באזורים מסוימים, נתונה לשר להגנה אזרחית וניהול חירום אם: (1) מצב חירום התרחש או עלול להתרחש ו-(2) מצב החירום הוא, או עשוי להיות, בהיקף או בחומרה אשר מערך המניעה וההיערכות לחירום (civil defence emergency management) הרצוי בעניין הינו, או סביר שהינו, מעבר למשאביהן של קבוצות ניהול ההגנה האזרחית בחירום האחראיות על האזורים שעלולים להיות מושפעים ממצב החירום. יש לציין כי לראשונה בהיסטוריה הוכרז מצב חירום לאומי בניו-זילנד רק לאחרונה, בעקבות רעידת האדמה שהתרחשה בפברואר, 2011 ב-Christchurch.[3] מצב החירום הוארך שוב ושוב במשך כ-10 שבועות, עד שהוסר לבסוף ב-30 באפריל 2011.[4]		מצב חירום, בין אם מקומי או לאומי, מסתיים כעבור 7 ימים מהתאריך והשעה בהם נכנס לתוקף; או כאשר אדם אשר רשאי להכריז על מצב חירום החליט להכריז על סיומו, בין אם ההכרזה המקורית על מצב החירום או הארכתו נעשתה על ידי אותו אדם ובין אם לאו. את תוקפו של מצב חירום לאומי רשאי להאריך השר להגנה אזרחית וניהול חירום. ואדם אשר רשאי להכריז על מצב חירום מקומי רשאי להאריך את תוקף ההכרזה על מצב חירום מקומי. תוקפן של הארכות אלו פג כעבור 7 ימים מהתאריך והשעה שבהם נכנסו לתוקף. החוק מאפשר הארכה נוספת של מצב חירום גם לאחר שהואורך, ואינו מגביל את מספר ההארכות אותן ניתן לבצע.

נושא	הגדרת "מצב חרום"	למי סמכות להכריז ובאילו תנאים?	חוקי חרום הנכנסים לתוקף בעת חירום	סיום מצב חרום
		מצב חירום מקומי: הסמכות להכריז על קיומו של מצב חירום מקומי (בכל האזור של קבוצת ניהול הגנה אזרחית בחירום או רק במחוז או ברובע מסוים) נתונה למספר גורמים, אם לדעתם מצב חירום התרחש או עלול להתרחש באזור הרלוונטי: • אדם שמונה לפי חוק על ידי קבוצת ניהול הגנה אזרחית בחירום, כרשאי להכריז על מצב חירום כאמור באזור בו מונה. אותו אדם חייב להיבחר מתוך נציגי הרשויות החברות בקבוצה; • ראש עיר (וכן מחליפו בהיעדרו) של "territorial authority". כמו כן, גם השר להגנה אזרחית וניהול חירום רשאי להכריז על מצב חירום מקומי, כאשר לדעתו מצב חירום התרחש או עלול להתרחש באזור של קבוצת ניהול הגנה אזרחית בחירום, ומצב חירום מקומי לא הוכרז על ידי הגורמים לעיל.		
שריפה	גם **חוק שרותי הכבאות** (Fire service Act 1975) מגדיר מצב חירום. אולם, ההגדרה אינה מכילה התייחסות לשריפות, כפי שניתן היה לצפות, אלא ל"מצב חירום של חומר מסוכן" (hazardous substance emergency). **מצב חירום** זה מוגדר כמצב בו ישנו שחרור בפועל או שחרור מקרי פוטנציאלי של חומר מסוכן.	לפי החוק לא נדרשת הכרזה פורמלית של מצב חירום.		
מגיפה	לנושא של **מגפות** מתייחס ה-Epidemic Preparedness Act 2006. בחוק לא ניתן למצוא הגדרה למצב חירום וכן אין אפשרות להכריז על מצב חירום. עם זאת, החוק מאפשר להוציא הודעת מגיפה – Epidemic Notice.	ראש הממשלה, בהסכמתו של שר הבריאות (ובכפוף להמלצתו של מנכ"ל משרד הבריאות) רשאי, על ידי פרסום רשמי, להכריז שהוא סבור שההשפעות של התפרצות של מחלה המוכרזת כ"quarantinable disease" (מכוח ה-Health Act 1956) הינן כאלו שסביר שיפריעו או ימשיכו להפריע לפעילויות עסקיות וממשלתיות חיוניות בניו-זילנד (או חלקים ממנה) באופן משמעותי.		אם ההודעה אינה מתחדשת, פג תוקפה לפי המוקדם מבין השלושה: 1. ביום שלאחר שלושה חודשים לאחר שנכנסה לתוקף; 2. ביום הנקוב בהודעה; 3. ביום שהוכרז למטרה זו ע"י ראש הממשלה ע"י הודעה רשמית נוספת. לאחר שתוקף של הודעה פג, הודעה חדשה יכולה להינתן לגבי אותה מחלה. בהסכמתו של שר הבריאות, ראש הממשלה רשאי, ע"י פרסום רשמי, שניתן לפני שתוקף ההודעה פג, לחדש את ההודעה. תוקפה של הודעה, אם חודשה, פג לפי המוקדם מבין השלושה: 1. ביום שלאחר שלושה חודשים מאז נכנסה לתוקף הודעת החידוש העדכנית ביותר של ההודעה; 2. ביום הנקוב בהודעת החידוש העדכנית ביותר; 3. ביום שהוכרז למטרה זו ע"י ראש הממשלה ע"י הודעה רשמית נוספת.

נושא	הגדרת "מצב חרום"	למי סמכות להכריז ובאילו תנאים?	חוקי חרום הנכנסים לתוקף בעת חירום	סיום מצב חרום
אירוע טרור	חוק הטרור הבינלאומי (סמכויות חירום) International Terrorism (Emergency Powers) Act 1987 מתייחס למצב חירום של טרור בינלאומי (International terrorist emergency) ומגדירו כמצב בו אדם מאיים, גורם או מנסה לגרום ל: 1. פגיעה חמורה, נזק חמור או מוות לאדם או אנשים; או 2. הרס או נזק חמור לכלי תחבורה, למקרקעין, לצורת נוף שישנו אינטרס לאומי לשמור עליה, למיטלטלין בעלי ערך היסטורי, תרבותי, מדעי, ארכיאולוגי, ספרותי או אמנותי או לחיות. כדי לכפות, להרתיע או להפחיד את ממשלת ניו-זילנד או כל רשות ממשלתית בניו-זילנד או ממשלה של מדינה אחרת או רשות ממשלתית של מדינה אחרת או כל גוף או קבוצה, בין אם בניו-זילנד או מחוץ לה, במטרה לקדם, מחוץ לניו-זילנד, כל מטרה פוליטית.	לפי החוק לא נדרשת הכרזה פורמלית על מצב חירום. עם זאת, כשניציב המשטרה סבור כי (1) מתרחש מצב חירום, (2) שמצב החירום עשוי להיות מצב חירום של טרור בינלאומי ו-(3) שההוצאה לפועל של סמכויות חירום הינה, או עשויה להיות, נחוצה על מנת להתמודד עם מצב החירום, על הנציב להודיע על כך לראש הממשלה, וראש הממשלה, לאחר שקיבל ההודעה, רשאי לזמן ישיבה, עם לא פחות משלושה שרים, על מנת להחליט האם יש לעשות שימוש בסמכות לאשר את הוצאתן לפועל של סמכויות חירום. השרים הנוכחים בישיבה רשאים, על ידי הודעה חתומה בכתב, אם הם סבורים ש-(1) מצב חירום מתרחש; (2) מצב החירום עשוי להיות מצב חירום של טרור בינלאומי; ו-(3) שההוצאה לפועל של סמכויות חירום נחוצה על מנת להתמודד עם מצב החירום, לאשר את הוצאתן לפועל, על ידי המשטרה, של סמכויות חירום.		ההרשאה לעשות שימוש בסמכויות חירום פגה כאשר נציב המשטרה סבור שמצב החירום אינו מצב חירום של טרור בינלאומי; או כשמצב החירום של טרור בינלאומי מסתיים; או ביום המצוין בהודעה המתירה את השימוש כי תוקפה פג; או לאחר 7 ימים מהיום בו ניתנה ההודעה, לפי המוקדם מבין הארבעה. עם זאת, המחוקק (ובמקרים מסוימים גם המושל הכללי) רשאי להאריך, מעת לעת, את האישור שניתן להוצאה לפועל של סמכויות חירום לתקופה שלא עולה על שבעה ימים, ובלבד שלא תעלה תקופת ההארכה במצטבר על 14 ימים. כמו כן, בסמכות המחוקק להסיר את האישור להוציא לפועל סמכויות חירום.
אורגניזמים ומזיקים	התייחסות לאורגניזמים ומזיקים ניתן למצוא בחוק האבטחה הביולוגית – (Biosecurity Act 1993). החוק אינו מגדיר באופן "פורמלי" מהו מצב חירום ואולם מתוך התנאים להכרזה על מצב חירום של "אבטחה ביולוגית" (biosecurity emergency) ניתן לדלות הגדרה למצב חירום – מצב בו: א. סביר כי: 1. הייתה התפרצות או התרחשות בניו-זילנד של אורגניזם (שקודם לכן לא היה ידוע שהוא נמצא בניו-זילנד), שיש לו פוטנציאל לגרום לנזק כלכלי ו/או סביבתי משמעותי; או	הסמכות להכריז על מצב חירום של אבטחה ביולוגית נמצאת בידי המושל, בכפוף להמלצתו של שר, אם, לאחר שהתחשב בכל המידע הנתון לרשותו, השתכנע כי אותם תנאים המקימים מצב חירום ושצוינו קודם לכן מתקיימים.		בכפוף להמלצתו של השר שהמליץ על הכרזת מצב חירום, רשאי המושל להאריך או להסיר את ההכרזה. באופן כללי, הכרזה על מצב חירום פגה כעבור 4 חודשים מהיום שבו נכנסה לתוקף. הכרזה על מצב חירום ניתנת להארכה ע"י הכרזה נוספת של מצב חירום על ידי המושל, ואז תוקפה פג כעבור 4 חודשים (בכפוף להארכות נוספות) או על ידי החלטה של המחוקק, ואז תוקפה פג בהתאם לתקופה שקבע המחוקק בהחלטתו. כמו כן, אם טרם פגה הכרזה על מצב חירום, ניתן להסיר את ההכרזה על ידי הכרזה נוספת של המושל או החלטה של המחוקק.

נושא	הגדרת "מצב חרום"	למי סמכות להכריז ובאילו תנאים?	חוקי חרום הנכנסים לתוקף בעת חירום	סיום מצב חרום
	2. נמצא בחלק מניו–זילנד אורגניזם (שקודם לכן לא ידעו על הימצאותו) שיש לו פוטנציאל לגרום לנזק כלכלי ו/או סביבתי משמעותי, אם הוא יתפשט וימצא במקומות אחרים בניו–זילנד; או 3. אורגניזם שקודם נחשב לבעל תפוצה ו/או ריכוז מצומצם בניו–זילנד, הפך או הופך להיות, בתפוצה או בריכוז כזה אשר יש לו פוטנציאל לגרום לנזק כלכלי ו/או סביבתי משמעותי; או 4. מזיק הינו, או מאיים להיות, מעבר לשליטה המתאפשרת על ידי יישומה של תכנית ניהול המזיקים הלאומית עבורו; ב. יש אינטרס ציבורי בכך שהפעולה תינקט בצורה מיידית כדי למגר או לנהל את האורגניזם וסמכויות מספיקות לאפשר את מיגורו של האורגניזם או את ניהולו היעיל אינן זמינות.			

סמכויות:

ה–CDEMA מקנה סמכויות חירום רחבות לגורמים רבים: **סמכויות מנהל** ניהול ההגנה האזרחית בחירום (Director of Civil Defence Emergency Management) (להלן: המנהל)[5]: סמכויות המנהל **טרם הוכרז מצב חירום** כוללות, בין היתר:

- ייעוץ בכל הקשור למערך המניעה וההיערכות לחירום, וסיוע בתכנונו, בתיאומו, בהכנתו ובביצועו
- ייעוץ לשר להגנה אזרחית וניהול חירום בעניינים הקשורים למערך ההגנה וההיערכות לחירום
- הפצת מידע וייעוץ בנושאים הקשורים למערך המניעה וההיערכות לחירום

3 The Ministry of Civil Defence & Emergency Management, Background information to the *Review of the Civil Defence Emergency Management Response to the 22 February Christchurch Earthquake* (2012). www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/wpg_URL/For-the-CDEM-Sector-Publications-Review-of-the-Civil-Defence-Emergency-Management-Response-to-the-22-February-Christchurch-Earthquake?OpenDocument.

4 *State of emergency lifted in Christchurch*, 3News (May 1, 2011). http://www.3news.co.nz/State-of-emergency-lifted-in-Christchurch/tabid/423/articleID/209247/Default.aspx#.UnTdfhCA04I.

5 Civil Defence Emergency Management Act 2002, ss 9-10, 67.

- התקשרות בחוזים, כולל חוזי עבודה, עם כל אדם לצורך יישום מערך המניעה וההיערכות לחירום
- תכנון, קידום וביצוע, או גרימה לכך שיבוצעו, מחקר וחקירות בעניינים הקשורים במערך המניעה וההיערכות לחירום
- הנפקה, או גרימה להנפקה, של אזהרות לגבי סכנות
- קידום והוצאה לפועל, או גרימה להוצאה לפועל, של הכשרה של כוח אדם למטרות של מערך המניעה וההיערכות לחירום
- זיהוי סיכונים בעלי חשיבות לאומית
- פיתוח, פיקוח והערכה של התוכנית הלאומית של מערך המניעה וההיערכות לחירום
- פיקוח והערכה של האסטרטגיה הלאומית של מערך המניעה וההיערכות לחירום
- קידום מערך מניעה והיערכות לחירום, העולה בקנה אחד עם מטרות החוק
- פיתוח, בהתייעצות עם האנשים והארגונים הרלוונטיים, קווים מנחים או סטנדרטים שעשויים להיות נחוצים למימוש מטרות החוק
- פיקוח על עבודת קבוצות ניהול ההגנה האזרחית בחירום ואנשים שהחוק מטיל עליהם חובות
- תיאום התכנון של מערך המניעה וההיערכות לחירום בין קבוצות ניהול הגנה אזרחית בחירום
- דרישה, בכפוף לתנאים מסוימים, מכל אדם לספק מידע שלדעתו נדרש באופן סביר על-מנת להוציא לפועל את מערך המניעה וההיערכות לחירום
- המצאת קווים מנחים, נהלים או תקנים טכניים בנושאים שונים לכל אדם או ארגון שהחוק מקנה לו אחריות כלשהי

סמכויות המנהל כלפי אנשים ורכוש, **במהלך מצב חירום לאומי** כוללות, בין היתר, את הסמכויות הבאות (יצוין, כי הסמכויות אינן חלות כאשר הוכרז מצב חירום מקומי):

- פיקוח ושליטה במשאבים הקיימים עבור מערך המניעה וההיערכות לחירום
- שליטה בהוצאה לפועל ובביצוע של הפונקציות והסמכויות הנתונות בידי קבוצות ניהול ההגנה האזרחית בחירום (CDEM) וה-Group Controllers (אנשים שמונו על פי חוק להיות בעלי תפקיד כאמור, ויש להם הסמכות בזמן מצב חירום מקומי לעשות שימוש במשאבים שונים).

סמכויות של **קבוצות ניהול ההגנה האזרחית בחירום** (קבוצות ה-CDEM)[6] כלפי אנשים ורכוש:

סמכויותיהן של קבוצות CDEM **במצב "שגרה", כאשר מצב חירום אינו בתוקף**, דומות לאלו הנתונות למנהל בשלב זה, וביניהן ניתן למצוא:

- הסמכות לדרוש מידע
- זיהוי, הערכה וטיפול בסיכונים
- העלאת מודעות הציבור לחוק והוראות חוק אחרות הרלוונטיות למטרותיו
- פיקוח ודיווח על עמידה בקנה אחד עם הוראות החוק והוראות חוק אחרות הרלוונטיות למטרותיו באזור בו פועלת הקבוצה
- גיוס מתנדבים למשימות של מערך המניעה וההיערכות לחירום

6 Civil Defence Emergency Management Act 2002, ss 17-18, 76, 85.

- השתתפות בפיתוח התוכנית הלאומית והאסטרטגיה הלאומית של מערך המניעה וההיערכות לחירום
- קידום מערך מניעה והיערכות לחירום באזור בו היא פועלת, העולה בקנה אחד עם מטרות החוק
- פיתוח, אישור, יישום ופיקוח על תכנית (חירום) של קבוצות ניהול ההגנה האזרחית בחירום ובדיקת התכנית באופן קבוע
- ביצוע תרגילים, אימונים וחזרות של מערך המניעה וההיערכות לחירום
- הנפקה ושליטה בשימוש בסמלים, שלטים, תגים ותעודות מעבר המורשים מכוח החוק, מכוח תקנות שהותקנו מכוח החוק או כל תכנית של מערך ההגנה וההיערכות לחירום
- אספקת תקשורת, ציוד, לינה ומתקנים עבור ביצוע תפקידי וסמכויות הקבוצה בשעת חירום

סמכויותיהן של קבוצות ניהול ההגנה האזרחית (קבוצות ה-CDEM) **במהלך מצב חירום** (**בין אם לאומי או מקומי**) כוללות, בין היתר:

- ייעוץ ואספקת מידע לציבור
- הוצאה לפועל או דרישה שיוצאו לפועל עבודות ו/או פינוי של רחובות ומקומות ציבוריים אחרים ו/או הסרה או סילוק או אבטחה של מבנים וחומרים מסוכנים באשר הם
- דאגה לקיומה ולמתן של עזרה ראשונה לנפגעי אסון ולהעברתם לבית החולים, למקום אחר לטיפול או לאזורים בטוחים
- דאגה להצלתם של אנשים שנמצאים בסכנה ולהעברתם למקומות בטוחים
- התקשרות בחוזים, לרבות חוזי עבודה, עם כל אדם בעבור מטרות מערך המניעה וההיערכות לחירום
- עשיית שימוש באמצעי חירום על מנת להיפטר מגופות או פגרים אם נראה שיש אינטרסים של בריאות הציבור המצדיקים שימוש כאמור
- אספקת ביגוד, אוכל, מקלט וכל שירות חיוני אחר
- איסור או הסדרת תעבורה יבשתית, ימית ואווירית באזור ברמה הנדרשת על מנת לתת מענה למצב החירום
- הקלה על המצוקה, לרבות באמצעות מזון חירום, ביגוד ומחסה
- אספקת ציוד, לינה, ומתקנים בעבור הוצאה לפועל של כל אחד מהסמכויות המנויות לעיל
- יו"ר הקבוצה, סגנו וכל עובד של הקבוצה שאושר בהתאם וכן המפקח על הקבוצה (ה-Group Controller) רשאים להתקשר בכל חוזה, על אף האמור ב-1950 Public Contracts Act, בשמה של הקבוצה בעבור מטרות החוק.

סמכויותיהן של קבוצות ניהול ההגנה האזרחית **לאחר מצב חירום**:

- אחת מסמכויותיה של קבוצת ניהול הגנה אזרחית היא להוציא לפועל פעולות שיקום. אולם, יש לציין כי כאשר שר ההגנה האזרחית וניהול חירום סבור כי קבוצות ניהול ההגנה האזרחית לא יצליחו להוציא לפועל באופן יעיל פעולות שיקום באזור בו הן פועלות, השר רשאי למנות אדם כ-"Recovery Coordinator" בעבור אותו אזור, אשר יהיה אחראי על הוצאתן לפועל של פעולות השיקום.

החוק מגדיר פעולות שיקום כפעולות שמופעלות מכוח החוק או מכוח כל תכנית של מערך המניעה וההיערכות למצבי חירום לאחר שמתרחש מצב חירום, הכוללות, בין השאר:

- הערכת צרכי הקהילה שהושפעה ממצב החירום

- תיאום המשאבים שעומדים לרשות הקהילה
- פעולות הנוגעות לשיקום הקהילה ורהביליטציה
- אמצעים חדשים לצמצום סכנות וסיכונים

יש לציין כי הגדרה זו של פעולות שיקום וסמכותם של הקבוצות או של ה-"Recovery Coordinator" להוציאן לפועל, הינן מהאינדיקציות המפורשות הבודדות בחוק (להוציא את סעיפי החוק העוסקים במינוי של ה-Recovery Coordinator) העוסקות בפעולות שיקום לאחר מצב חירום.[7]

סמכויות **של שוטרים ומפקחים**** *Controllers* כלפי אנשים ורכוש[8]:

**Controller פירושו Group Controller (לעיל) או National Controller (אדם שהואצלו לו סמכויות לפי סעיף 10 לחוק, ובהיעדר האצלה כאמור, המנהל הוא ה-National Controller).

במהלך מצב חירום (לאומי או מקומי):

- סמכות פינוי של חצרים ומקומות
- סמכות כניסה לחצרים
- סמכות לסגור כבישים ומקומות ציבוריים
- סמכות הוצאה של מטוסים, ספינות, כלי רכב וכו' המפריעים לניהול ההגנה האזרחית בחירום
- סמכות עיקול של כל מבנה, מקרקעין, כלי תחבורה, חיה, מיטלטלין (רהיטים, תרופות, ציוד, מזון וכיו"ב) או של כל ציוד, חומרים או אספקה אחרים
- סמכות להורות לאדם להפסיק מפעילותו העשויה לגרום או לתרום משמעותית למצב חירום או להורות לו לבצע פעילות מסוימת כדי למנוע או להגביל את היקפו של מצב החירום
- סמכות לבצע בדיקות (לדגום, לסמן, לחטא, להרוס וכיו"ב) ברכוש, בחיות או בכל דבר אחר.
- כמו כן, מוענקת לכל **שוטר** סמכות עקיפה להיכנס לחצרים, שאינם בית מגורים, ולבצע בהם חיפוש, מכוח סמכותו של **שופט בית משפט מחוזי** להוציא צו שיאפשר לשוטר לעשות כאמור, אם שוכנע השופט במספר תנאים המנויים בחוק.

לשר להגנה אזרחית וניהול חירום ישנה סמכות כאשר קיים מצב חירום (לאומי או מקומי) או כאשר לדעתו של השר ישנו איום מיידי לקיומו של מצב חירום, בכפוף למספר תנאים, להורות למנהל או לקבוצת ניהול הגנה אזרחית בחירום (CDEM) או לכל אדם לבצע או להפסיק לבצע כל אחת מהפונקציות, חובות וסמכויות המוטלות על אותו אדם או קבוצה מכוח החוק.

סוג אחר של סמכויות חירום - התקנת תקנות - ניתן למצוא, בין היתר, בחוק האבטחה הביולוגית, ה-Biosecurity Act 1993.

כאשר מצב חירום מוכרז מכוח ה-Biosecurity Act 1993, יש למושל הכללי, בהמלצת השר לאבטחה ביולוגית (Minister of Biosecurity), סמכות להתקין תקנות (באמצעות Order in Council) בכל עת, למטרות השמדה או ניהול (eradication or management) של אותם אורגניזמים שבגינם הוכרז מצב החירום או בעבור התמודדות אפקטיבית עם מצב החירום.

---

7 Ministry of Civil Defence & Emergency Management, *Focus on Recovery: A holistic framework for recovery in New Zealand* 3 (2005) [IS 5/05].

8 Civil Defence Emergency Management Act 2002, ss 78, 86-92.

בנושאי טרור, חוק הטרור הבינלאומי (סמכויות חירום) מעניק סמכויות דומות לאלה המצויות ב-CDEMA, וביניהן סמכות פינוי של חצרים ומקומות; סמכות כניסה לחצרים, מקומות או לכלי תחבורה; סמכות הוצאה של כלי תחבורה מכל כביש או מקום ציבורי; וסמכות עיקול. יש לציין כי בחוק הטרור הבינלאומי מצויות גם סמכויות אשר לא קיימות ב-CDEMA, למשל סמכותו של שוטר לחבר מכשיר נוסף כלשהו למערכת התקשורת, להפריע לפעולתה של מערכת התקשורת או ליירט תקשורת פרטית במקום בו מתרחש מצב החירום.[9]

יצוין כי בניו-זילנד אין חוק ספציפי שמאפשר את מעצרם של אנשים שחשודים בביצוע פעולות טרור, אולם ראוי לציין בהקשר זה של לחימה בטרור את חוק ההגירה (Immigration Act 2009) (שביטל את חוק ההגירה הישן משנת 1987[10]), אשר מקנה סמכויות לביצוע מעצרים מנהליים. החוק מאפשר את מעצרם (arrest and detention) של אנשים שלגביהם יש לקצין הגירה (immigration officer) או לשוטר (constable) חשד סביר כי "הם מהווים איום (threat) או סכנה (risk) לביטחון".[11] לפי החוק, ניתן לעשות שימוש בסמכות זו כדי לעצור (detain) את האדם עד להוצאתו של צו גירוש.

החוק קובע מספר תנאים למעצר וביניהם:

- מעצרו של אדם שנעשה ללא צו ע"י שוטר יכול להימשך רק ככל הדרוש להשגת תכלית המעצר, ובלבד שלא יהיה עצור האדם מעבר ל-96 שעות (כאשר תקופה זו כוללת כל זמן שהיה האדם עצור ע"י קצין הגירה, להלן).

יש לציין כי כאשר השוטר מתבקש ע"י קצין הגירה לעצור אדם (כאשר מתקיימת עילת מעצר לפי חוק) - חובה עליו לבצע המעצר.

- מעצרו של אדם ע"י קצין הגירה לא יימשך מעבר ל-4 שעות (ועליו להסתיים עוד קודם לכן אם: שוטר עשה שימוש בסמכותו לעצור את אותו אדם; האדם נלקח למשמורת (custody) על פי חוק ההגירה; לא מתקיימת עוד עילה למעצרו או שמטרת המעצר הושגה).

כמו כן, במסגרת חוק שירותי הכבאות ניתן למצוא, בין השאר, סמכויות המוקנות לאדם האחראי לצורך העניין על חטיבת מכבי אש (fire brigade) במצב של שריפה או מצב חירום אחר, ובין היתר[12]:

- סמכות להיכנס (בכוח, אם צריך) לכל קרקע או מבנה העלול לעלות באש, להיות בסיכון או המצוי בקרבה למצב החירום
- סמכות להורות על סגירתו (לתנועה) של כל כביש, רחוב, דרך פרטית, דרך גישה וכיו"ב.
- סמכות לפנות (תוך שימוש בכוח סביר אם צריך) כל אדם, אשר בנוכחותו או אחרת, מפריע להתמודדות עם האש או מצב החירום או נמצא לדעתו בסכנה

בנוסף, החוק מאפשר לשר הפנים להורות ל-New Zealand Fire Service Commission, במצבים של מלחמה או מצב חירום שהוכרז תחת ה-CDEMA, לקבוע הוראות מיוחדות לצורך הגנה של רכוש הכתר מאש. **בנושאי מלחמה**, ניתן למצוא סמכות לשר הפנים, לפי ה-Citizenship Act 1977, לדחות את הצהרתו של אדם (שמתאפשרת בתנאים מסוימים) שהוא מוותר על אזרחותו הניו-זילנדית. בנוסף, למושל הכללי (Governor-General) ישנן סמכויות מסוימות, לפי ה-Defence Act 1990, המאפשרות לו, בין השאר, במצב מלחמה (או במצב חירום דומה) להאריך את תקופת שירותם של חיילים בצבא הסדיר.

9 International Terrorism (Emergency Powers) Act 1987, s 10.

10 להרחבה על ההסדרים שאיפשר החוק הישן בהקשר זה, ראו: John Ip, Comparative Perspectives on the Detention of Terrorist Suspects, 16 Transnat'l L. & Contemp. Probs. 773, 805 (2007).

11 חוק ההגירה מציין עילות נוספות למעצר, ראו: סעיף 309 לחוק.

12 Fire Services Act 1975, ss 28-29.

לעניין **מגיפות**, מכוח ה-2006 Epidemic Preparedness Act מוענקות, בין היתר,[13] סמכויות המענה לחירום הבאות[14]:

- לראש הממשלה סמכות להכריז, בהסכמת שר הבריאות, שישנה הסתברות גבוה כי המגפה תפריע, או תמשיך להפריע, לפעילות עסקית וממשלתית חיונית בניו-זילנד (הכרזה זו מכונה Epidemic Notice). כאשר הכרזה זו בתוקף, ראש הממשלה יכול להכריז הכרזות נוספות, אשר מצמצמות או מרחיבות את תחולתה ביחס לאזורים מסוימים בניו-זילנד.

כאשר Epidemic Notice נמצאת בתוקף:

- לראש הממשלה סמכות, כל עוד ההכרזה על המגיפה בתוקף, ובהסכמת השר הנוגע בדבר, להכריז על כל נושא שיש צורך בהכרזה לגביו על מנת לאפשר נקיטה של פעולות נדרשות.
- למושל הכללי סמכות, לשנות, באופן מיידי, בהמלצתו של שר הבריאות, כל דרישה או הגבלה שהוטלה ע"י חוק שנתון תחת סמכותו של שר הבריאות.
- למושל הכללי סמכות לשנות כל דרישה או הגבלה שהוטלה ע"י חוק, בהמלצת השר הרלוונטי האחראי על אותו דבר חקיקה, בכפוף למספר תנאים והגבלות.
- לשופטים מסוימים (רשימה סגורה המנויה בסעיף 24 לחוק ההיערכות למגיפות) נתונה הסמכות במקרים מסוימים לשנות כל החלטה שיפוטית במידה הנדרשת שנראית לאותו שופט מטעמי צדק לאור ההשפעות של המגיפה עליה הוכרז.

זכויות במצבי חירום

ב-CDEMA אין התייחסות מפורשות לזכויות אדם באופן כללי או למגילת הזכויות של ניו-זילנד (New Zealand Bill of Rights Act 1990) וכך גם בחוקים האחרים. נראה כי חוקי החירום אינם עושים החרגה מפורשת לגבי זכויות בהן ניתן לפגוע, אם בכלל, ולגבי אופן והיקף הפגיעה, כך שאין בנמצא (במסגרת החקיקתית בה התמקדנו, במנותק מהפסיקה) אינדיקציה לקבוע עד כמה הוראות החוק עומדות בסתירה למגילת הזכויות של ניו-זילנד, אם בכלל.[15] מצד אחר, אין בחקיקה הניו-זילנדית הגנה מפורשת על זכויות אדם בתנאי חירום.

יש לציין כי התייחסות כללית לזכויות אדם במצבי חירום כן ניתן למצוא במישור המשפט הבינלאומי.[16]

---

13 ה- Epidemic Preparedness Act מכיל גם סמכויות הנוגעות לשלב ההיערכות לחירום, שאינן מפורטות כאן. להרחבה ראו: סעיפים 12-11 לחוק.

14 Epidemic Preparedness Act 2006 ss 8, 11-15, 24.

15 אולם, מעניין לציין כי ה-Epidemic Preparedness Act 2006 – קובע שבמקום שבו נעשה שימוש בסמכות המוקנית בחוק לשנות הוראות חוק (ראה לעיל בגוף התקציר), וזכותו של אדם או תרופה לה זכאי בבית המשפט או מצבו המשפטי הושפעו מכך, יש ליידע את האדם לגבי אותן זכויות, אותן תרופות להן זכאי או מצבו המשפטי, כפי שאלה הושפעו על ידי השימוש בסמכות.

16 לפי סעיף 4(1) ל-International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) ניתנת סמכות למדינה להפר את התחייבותיה תחת האמנה במצב של "public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed", בכפוף למספר זכויות בהן לא ניתן לפגוע ובינהן הזכות לחיים, חופש המחשבה, חופש הדת, האיסור על עינויים ועונשים אכזריים, איסור על ענישה למפרע ואיסור על עבדות. כפיפותה של ניו-זילנד לאמנה, אם בכלל, מתבטאת בהתבססותה של מגילת זכויות האדם של ניו-זילנד על האמנה וההצהרה החקיקתית המופיעה בה, כי המגילה נועדה לאשש את מחויבותה של ניו-זילנד לאמנה (ראו: Matthew J McKillop, Emergency Powers of the New Zealand Government: Sources, Limitations, and the Canterbury Earthquake 32-35 (2010) Bachelor of Laws (partial fulfillment) dissertation, University of Otago, Dunedin).

רגולציה באמצעות מידע ורישוי:

בניו-זילנד, ניתן למצוא מערך ניהול מידע חירום (Emergency Information Management), אשר מטרתו לקדם ניהול יעיל של מידע וחילופי מידע אמין, רלוונטי ועקבי כדי לסייע בקבלת החלטות לפני, במהלך ואחרי מצב חירום. המידע מכיל, בין היתר, מידע לגבי סיכונים וסכנות, מידע לגבי מוכנות, לרבות משאבים ונכסים, הערכות לגבי השפעות מצב החירום, רשימות אנשי קשר, standard operating procedures, דוחות, הודעות לציבור ועוד.[17]

בשנת 2007 פורסמו לראשונה קווים מנחים באשר למערך ניהול המידע לציבור – Public information management (PIM). ה-PIM עוסק באיסוף מידע, ניתוחו והפצתו לציבור,[18] מתוך ההבנה שמתן מידע לציבור וניהול המידע הינו חיוני על מנת שניתן יהיה לתת מענה ראוי למצבי חירום, כאשר פעולות PIM נעשות, בין היתר, לאורך שלבי התכנון והמענה למצב חירום וכן לאורך שלבי השיקום ממנו.[19] מטרות ה-PIM כוללות, בין היתר, תמיכה בביטחון הציבור באמצעות מידע לציבור, השפעה על התנהגות הציבור באמצעות מידע ויצירת ביטחון בקרב הציבור באשר לניהול המענה למצב חירום.[20] במסגרת אותם קווים מנחים (אשר עודכנו בשנת 2013) ניתן למצוא סקירה של הסמכויות והחובות בכל הקשור ל-PIM, הסבר מפורט לגבי הגורמים האחראים על הנגשת המידע וכיו"ב, זאת במטרה ליצור גישה קונסיסטנטית בעניין זה בקרב כל הארגונים השונים בניו-זילנד.[21]

יש לציין כי בשנים 2005-2006, הצליח המשרד להגנה אזרחית וניהול חירום להשיג מימון בחסות הכתר עבור הקמתה של תוכנית לאומית לחינוך הציבור. מטרתה ארוכת הטווח של התוכנית היא למעשה להגביר את ההיערכות והמודעות של הפרט והקהילה למצבי חירום. במסגרת התוכנית ניתן למצוא, בין השאר[22]:

- מסגרת אסטרטגית לפעילותם של המשרד להגנה אזרחית וניהול חירום וקבוצות ניהול הגנה אזרחית בחירום.
- קמפיינים תקשורתיים.
- אתר אינטרנט, שמספק מידע וייעוץ לציבור באשר לפעולות שיש לנקוט בהן כדי להיות מוכנים טוב יותר לחירום.
- משאבים עבור בתי ספר, במטרה להעביר את המסר של התוכנית לבתים (באמצעות התלמיד).
- מחקר, במטרה לבחון את רמות המודעות וההיערכות לחירום הקיימות בפועל ואת האפקטיביות של יוזמות חינוך שונות שננקטו במסגרת התוכנית.

17 Ministry of Civil Defence & Emergency Management, *Guide to the National Civil Defence Emergency Management Plan*, Section 21: Emergency information management (2006). www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/wpg_URL/For-the-CDEM-Sector-Publications-The-Guide?OpenDocument.

18 Public Information Management (PIM) (מתוך האתר הרשמי של המשרד להגנה אזרחית וניהול חירום): http://www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/wpg_URL/For-the-CDEM-Sector-Public-Information-Management-%28PIM%29-Index?OpenDocument. (Information adapted from: Ministry of Civil Defence & Emergency Management, *Public Information Management: Director's Guideline for Civil Defence Emergency Management Groups* (2013) [DGL14/13]).

19 Ministry of Civil Defence & Emergency Management, *Public Information Management: Director's Guideline for Civil Defence Emergency Management Groups* (2013) [DGL14/13].

20 *Public Information Management*, לעיל ה"ש 18.

21 *Public Information Management: Director's Guideline for Civil Defence Emergency Management Groups*, לעיל ה"ש 19, בעמ' 1.

22 *National Public Education Programme* (מתוך האתר הרשמי של המשרד להגנה אזרחית וניהול חירום): www.civildefence.govt.nz/memwebsite.nsf/wpg_URL/For-the-CDEM-Sector-Public-Education-Index?OpenDocument.

רגולציה נוספת ניתן למצוא במסגרת ה–Building Code, וה–Building Act 2004[23] חוק שמטרתו, כפי שהיא מופיעה בחוק, לפקח על הבנייה וליצור מסגרת לרישיונות בנייה וכן לתקני בנייה, על מנת להבטיח את בטיחות הציבור.

אחריות פלילית:

במסגרת ה–CDEM Act ניתן למצוא הוראות העוסקות באחריותו של אדם ביחס **לאי ציות להוראת חוק ספציפית**, למשל, עבירה פלילית היא להימנע בכוונה מלציית להוראה שניתנה לאדם באשר לפינוי מקומות וחצרים או עיקול רכושו.

הוראות חוק אחרות עוסקות **בעבירות "כלליות" יותר**, למשל עבירה פלילית היא כאשר אדם מתחזה או מציג עצמו במרמה כמנהל (the Director), כשוטר, כחבר בקבוצת ניהול הגנה אזרחית בחירום או כגורם אחר אותו מציין החוק.

כמו כן, עבירה פלילית היא לאיים, לתקוף, לעכב או להפריע בכוונה, במהלך מצב חירום, לאדם אחר, בעת שהוא מוציא לפועל תפקיד המוטל עליו על פי חוק.

ביטוח:

רגולציה באמצעות ביטוח מתבצעת על ידי ה–Earthquake Commission (EQC) (אשר הנה ישות ממשלתית).

ה–EQC "מאפשרת לאנשים לרכוש ביטוח מפני אסונות טבע עבור רכוש המשמש למגורים [residential property], מנהלת את ה–Natural Disaster Fund וכן מממנת מחקרים והסברה בכל הקשור לאסונות טבע ודרכים להפחית את השפעותיהם".[24]

ה–Natural Disaster Fund הינה קרן אשר מקורה אמנם ב–Earthquake and War Damage Fund, אך כיום היא אינה מכסה נזק שנגרם כתוצאה ממלחמה וכן לא מכסה "ביטוח אסונות" של רכוש מסחרי. יש לציין כי עד שרעידות האדמה אשר פקדו את קנטרברי בשנים 2010 ו–2011, הקרן לא נתבעה בתביעות גדולות וסכומי כסף רבים שולמו בעבור תביעות שנתקבלו בשל אירועים קטנים יותר.[25]

הביטוח שמאפשרת ה–EQC (אשר מבטחת במגזר הציבורי ואיננה מבטחת אנשים פרטית) הוא בגין נזקים של בתי מגורים, מקרקעין ורכוש מפני הנזקים שנגרמים כתוצאה מרעידות אדמה, התפרצות הר–געש, צונאמי, פעילויות הידרותרמיות, מפולות. הביטוח גם מכסה, בכפוף לכמה הגבלות, מפני נזקים של סופות ושיטפונות וכן מפני שריפה שנגרמה כתוצאה מאחד מאסונות הטבע הללו.[26]

---

23 Chris Webb & David A. McEntire, לעיל ה"ש 1, בעמ' 12.

24 *About EQC* (מתוך אתר האינטרנט הרשמי של ה–EQC): www.eqc.govt.nz/about-eqc.

25 *Managing the Natural Disaster Fund* (מתוך אתר האינטרנט הרשמי של ה–EQC): www.eqc.govt.nz/about-eqc/our-role/ndf.

26 *EQC Insurance* (מתוך אתר האינטרנט הרשמי של ה–EQC): www.eqc.govt.nz/what-we-do/eqc-insurance.

המסגרת החקיקתית להסדרת מצבי חירום בארה"ב: תקציר מנהלים

מסגרת חוקתית וחקיקתית

החוקה האמריקאית אינה מתייחסת למצבי חירום מלבד שלושה אזכורים: האחד מופיע ב-Article 1, Section 9 וקובע כי השעיית הביאס קורפוס לא תיעשה אלא במקרים של מרד או פלישה לרפובליקה; השני מופיע ב-Article 1, Section 8 וקובע כי לקונגרס ישנה זכות להכריז על מלחמה; והשלישי מופיע בתיקון החמישי לחוקה וקובע סייג לעמידה מול חבר מושבעים גדול (Grand Jury) בעתות שירות בזמן מלחמה או "סכנה לציבור".

החקיקה העיקרית הנוגעת למצבי חירום ברמה הפדרלית היא ה-National Emergencies Act (ה-NEA), המסדירה את סמכויות ההכרזה של הנשיא על מצבי חירום ואת ההליכים הכרוכים בכך. ה-NEA הינו חוק קצר למדי ואינו כולל התייחסות מהותית למצבי חירום. החוק אף אינו מגדיר באופן פוזיטיבי מהו מצב חירום. המחוקק האמריקאי כלל בחוקים שונים סמכויות המתייחסות למצבי חירום,[1] ועל מנת להשתמש בסמכויות אלה חייב הנשיא להכריז על מצב חירום לפי ה-NEA ולציין בהכרזה (או בצו נשיאותי בו-זמני או עוקב) את סעיפי החוק לפיהם מבוקש לפעול במסגרת מצב החירום.

המשמעות המעשית היא כי בעת התרחשות מצב חירום אין ודאות בדבר סעיפי החוק אשר יוחלו. יתרה מכך, אין כל ודאות האם הממשל יסתפק בחוקים הקיימים בספר החוקים או יזום חקיקה אד הוק. משמעות מעשית נוספת היא כי התגובה האמריקאית למצבי חירום משמעותיים עלולה להיות צלילה למערבולת של הפעלת סמכויות חירום וכן חקיקה "מותאמת".

ניתן לסיים מצב חירום באמצעות החלטה משותפת של שני בתי הקונגרס או באמצעות הכרזה של הנשיא על סיום מצב החירום. לא יאוחר משישה חודשים מיום ההכרזה על מצב חירום או על הארכתו, על כל אחד מבתי הקונגרס להתכנס על מנת לשקול האם לקבל החלטה משותפת המכריזה על סיום מצב חירום. ההכרזה תפקע אוטומטית מדי שנה, ביום ובחודש בו ניתנה, אלא אם הנשיא פרסם הודעת הארכה במהלך התקופה של 90 ימים לפני מועד הפקיעה.

עד שנת 1976 היו כ-470 סעיפים בחקיקה האמריקאית שהתייחסו למצבי חירום. במהלך השנים בוטלו סעיפים רבים אך גם כיום ניתן למצוא סעיפים רבים המתייחסים למצבי חירום ולסמכויות המופעלות במסגרתם, החל מסעיפים רלוונטיים לעתות מלחמה,[2] עובר לסעיפים העוסקים בהגבלות כלכליות במצבי חירום[3] ועד לסעיפים העוסקים בכבישים.[4]

חקיקה אמריקאית נוספת המתייחסת למצבי חירום עוסקת בסיוע פדרלי למצבי אסון מדינתיים. לפי תיקון ל-Disaster Relief Act of 1974[5] מוסמך הנשיא, לבקשת מושל המדינה הרלוונטית, להכריז על מצב חירום או "אסון מסיבי" (major disaster) כאשר הוא נוכח לדעת כי משאביה של המדינה להתמודדות עם האסון אינם מספקים או מוצו. בעת מצב החירום הנשיא רשאי להורות

1 ראו, לדוגמא: סעיפים 123, 2201, 12006, 12302, 123a ו-527 העוסקים בענייני כח אדם צבאיים ב-U.S. Code: Title 10 – Armed Forces, Subtitle A - General military law

2 International Emergency Economic Powers U.S. Code Title 50: War and National Defense, Chapter 35, העוסק בסמכויות כלכליות הניתנות לנשיא לחקור, להסדיר ואף לאסור, לדוגמא, סחר או העברות כספים.

3 סיוע משכנתאות חירום ב-U.S. Code Title 12: Banks and Banking, Chapter 28 - Emergency Mortgage Relief – שם נקבע כי אם הקונגרס ראה שישנה כמות גדולה של אי עמידה בתשלומי משכנתאות, בין היתר כתוצאה ממיתון, הוא רשאי להעמיד הלוואות חירום על מנת למנוע מגיפת עיקולים.

4 סעיף 125 (Disaster Relief) ב-U.S. Code Title 23: Highways

5 42 USC §5192: Federal Emergency Assistance

לכל רשות פדרלית להשתמש במשאביה שמקורם בחקיקה פדרלית על מנת לסייע למדינה מסוימת או במקרה של מצב חירום מקומי. את הסיוע הפדרלי מתכללת ה- Federal Emergency Management Agency (FEMA).

מלבד סיוע בתגובה לאסונות, ל-FEMA תפקיד משמעותי בהיערכות לאסונות. בין היתר, מספקת הסוכנות שירותי ייעוץ, מימון, ניתוח והכנה לקראת אסונות כגון הוריקנים וורעידות אדמה. בין התוכניות השונות שמפעילה FEMA ישנן תכניות ביטוח והפחתת נזקים המאושרות על ידי הקונגרס.

לפי הנחיות משרד ההגנה האמריקאי, צבא ארה"ב יכול לספק סיוע במקרים של אסון.[6] במצבים בהם רשויות פדרליות אזרחיות (כגון FEMA) אינן יכולות לספק מענה מלא הן יכולות לפנות למשרד ההגנה בבקשה שכוחות צבאיים ייפרסו במקום האסון על מנת לסייע בהתמודדות. הבקשה לשילוב כוחות הצבא יכולה להתבצע רק על ידי רשות פדרלית (ולא על ידי המדינה עצמה), בין היתר, מכיוון שכלל פעילויות הכוחות הצבאיים חייבים להיות ממומנים מתקציבה של אותה רשות.[7] לאחר קבלת אישור משרד ההגנה מגיעים כוחות צבאיים למקום האסון ומסייעים לכוחות האזרחיים במקום.

סמכויות במצב חירום

הסמכויות במצב חירום פזורות בחקיקה האמריקאית והן כוללות חוקים שחוקקו במיוחד וחקיקה אד הוק, בעקבות אירועי חירום שונים דוגמת 9/11. כך, ניתן למצוא סמכויות של הנשיא בנושאים צבאיים וכלכליים ואף אזכורים של סמכויות שר הבריאות בעקבות מצבי חירום שמקורם במגיפות. בהקשר זה ראוי לציין כי לעתים מצבי חירום מובילים להקניית סמכויות שונות בחקיקה בעלות אופי "קבוע", לדוגמא – ה-Patriot Act אשר נחקק בעקבות פיגועי הטרור של 9/11, המעניק סמכויות רחבות לרשויות החוק.

זכויות אדם במצבי חירום

מכיוון שהחוקה אינה מתייחסת באופן מהותי למצבי חירום, הרי שגם אין גם התייחסות בחוקה לשלילת חירויות במצבי חירום מלבד חריג השעיית ה-habeas corpus במקרים של מרד או פלישה לרפובליקה. מכך ניתן ללמוד כי כל שלילת זכויות חייבת להתבצע בחקיקה ייעודית ולעתים צריכה להתבצע תחת ביקורת שיפוטית. אין בכך לומר כי בפועל לא ארעו מקרים של הפרות זכויות במצבי חירום כשהבולטת ביניהם היא כליאת האזרחים האמריקאים ממוצא יפני בזמן מלחה"ע השנייה.

המסגרת החקיקתית להסדרת מצבי חירום בארה"ב: סקירה

כללי

ארה"ב היא רפובליקה פדרלית ובה חמישים מדינות ומחוז אחד. בראש הרשות המבצעת עומד הנשיא והרשות המחוקקת הינה הקונגרס המורכב משני בתים: הסנאט ובית הנבחרים. התקציר שלהלן יתמקד במסגרת החקיקתית הפדרלית.

6 Department of Defense Directive 3025.18: Defense Support of Civil Authorities, December 29, 2010; ראוי לציין כי בארה"ב חל איסור על הכוחות המזוינים לבצע משימות שיטור ואכיפה של חוקים מדינתיים במדינות השונות מכח ה-1385 § Posse Comitatus Act, 18 USC.

7 ראה גם את ה-2011 Defense Support of Civil Authorities (DSCA) Interagency Partner Guide ב-http://www.vaccines.mil/documents/1499DSCA_Interagency_Partner%20Guide.pdf

המסגרת החקיקתית הפדרלית להסדרת מצבי חירום בארה"ב שונה משיטות בהן יש הכרזה על מצב חירום נקודתי, שממנו נובעו, סמכויות ודרכי מענה הקבועים בחקיקה. ההכרזה והמענה למצבי חירום פדרליים בארה"ב הם "דו שלביים": ישנו חוק גנרי ("חוק החירום הלאומי" עליו יפורט בהמשך), המסדיר בעיקר את המסגרת הפרוצדוראלית להכרזה על מצבי חירום; החוק מהווה מעין "שער כניסה" ה"מוביל" לסעיפים אחרים בחקיקה המעניקים לנשיא ולגופים שלטוניים סמכויות מהותיות במצבי חירום. כשהנשיא מחליט להכריז על מצב חירום הוא מחויב להיכנס ב"שער הכניסה" של החוק הגנרי – להכריז על מצב חירום ולציין בהכרזה (או בצו נשיאותי בו-זמני או עוקב) את סעיפי החוק לפיהם מבוקש לפעול במסגרת מצב החירום.

המשמעות המעשית היא כי בעת התרחשות מצב חירום אין ודאות בדבר סעיפי החוק אשר יוחלו. יתרה מכך, אין כל ודאות האם הממשל יסתפק בחוקים הקיימים בספר החוקים או יזום חקיקה אד הוק. משמעות מעשית נוספת היא כי התגובה האמריקאית למצבי חירום משמעותיים עלולה להיות צלילה למערבולת של הפעלת סמכויות חירום[8]. זאת, בין היתר, מכיוון שהחקיקה הרלוונטית פזורה על פני סעיפים רבים. יתרה מכך, העובדה כי אין הסדרה פרטנית של חקיקה למצבי חירום יכולה להוביל גם לחקיקה "מותאמת", דוגמת ה-Patriot Act, עליו יפורט בהמשך.

כיום ישנם מספר הכרזות על מצב חירום אשר נמצאות בתוקף בארה"ב. כך, לדוגמא, הכרזה 7463 שהוכרזה על ידי הנשיא בוש לאחר המתקפה ב-9/11 תקפה עד היום (לאחר שהוארכה על ידי הנשיא אובמה מספר פעמים). בנוסף לכך, ישנן הכרזות, דוגמת צו נשיאותי 12947 משנת 1995 המטיל מגבלות על סחר עם טרוריסטים, אשר הוארכו מספר פעמים וחלות עד היום. הכרזות אלו מאפשרות לנשיא להשתמש בסמכויות חוקיות להשגת מטרות מסוימות, כגון מניעת טרור. מאז שנת 1976 (מועד כניסת חוק החירום הלאומי לתוקף) ועד לשנת 2001 הוכרזו ברמה הפדרלית כ-40 הכרזות על מצב חירום אשר נועדו להתמודד עם מצבים כגון – אירועי טרור ומשברים כלכליים.[9]

יצוין, כי כפדרציה, חלק גדול ממצבי החירום בארה"ב, במיוחד אלו הנובעים מאסונות טבע, הינם מצבי חירום ברמה המדינתית והמעורבות הפדרלית בהם היא יחסית מוגבלת. מסמך זה מתמקד, כאמור, ברמה הפדרלית.

המסגרת החקיקתית

החוקה האמריקאית אינה מתייחסת למצבי חירום מלבד שלושה אזכורים: האחד מופיע ב-Article 1, Section 9 וקובע כי השעיית הביאס קורפוס לא תיעשה אלא במקרים של מרד או פלישה לרפובליקה; השני מופיע ב-Article 1, Section 8 וקובע כי לקונגרס ישנה זכות להכריז על מלחמה; והשלישי מופיע בתיקון החמישי לחוקה וקובע סייג לעמידה מול חבר מושבעים גדול (Grand Jury) בעתות שירות בזמן מלחמה או "סכנה לציבור". ראוי לציין כי הסמכויות המוזכרות בחוקה מוענקות לקונגרס, בעוד ש-Article II בחוקה, העוסק בסמכויות הנשיא, כלל אינו מזכיר סמכויות חירום. הנשיא הראשון שלקח לעצמו את הסמכות להכריז על מצב חירום היה אברהם לינקולן אשר בזמן מלחמת האזרחים בשנת 1861 השעה את ההביאס קורפוס. בדיעבד הצדיק זאת לינקולן בפני הקונגרס כהכרח.

8 Scheppele, Kim Lane, North American emergencies: The use of emergency powers in Canada and the United States, *International Journal of Constitutional Law* 4(2) (2006), 213-243. התייחס לכך פרופ' ארנון גוטפלד ב"שולחן עגול בנושא התמודדות של דמוקרטיות עם מצבי חירום" שנערך בחסות המכון הישראלי לדמוקרטיה (29.1.2002) באומרו "תגובות רגשיות, אלימות, קיצוניות הוא נושא שחוזר כחוט השני לאורך כל ההסטוריה האמריקאית במצבי חירום". ראה ב-אירועים/פורום-השולחן-העגול/דמוקרטיה-במצבי-חירום/http://www.idi.org.il

9 לדוגמא, הכרזה מה-18 ינואר 2001 על איסור יבוא יהלומים לא מעובדים מסיירה ליאון.

עם תום מלחמת העולם השנייה הורחבו סמכויות החירום של הנשיא. הפחד מהמעצמה הגרעינית הסובייטית והרצון כי הנשיא יוכל להגיב באופן מיידי למשברים בינלאומיים הובילו לחקיקה של כ-470 סעיפים ייעודיים משנת 1945 ועד לחקיקת "חוק החירום הלאומי" בשנת 1976. סמכויות אלו צומצמו בשנת 1976 עם כניסת החוק לתוקף וחוזקו שוב, ביתר שאת, לאחר אירועי ה-11 בספטמבר, אז דרש הבית הלבן סמכויות נרחבות בכדי להתמודד עם אירועי הטרור.[10]

חוק החירום הלאומי, ה-National Emergencies Act[11] (להן גם NEA), חוקק בשנת 1976, לאחר עבודה של ועדת קונגרס שנועדה להסדיר את מצבי החירום בארה"ב. כך, לדוגמא, הפרק הראשון בחוק קובע את סיומם של כל מצבי החירום אשר היו בתוקף בארה"ב עד שנתיים מיום כניסת החוק לתוקף. החוק חוקק, בין היתר, על מנת לצמצם את השימוש בסמכויות הנשיאותיות, וזאת באמצעות הסדרתן והפיכת השימוש בסמכויות החירום לפומביות.[12]

ה-NEA הינו חוק קצר למדי ואינו כולל התייחסות מהותית למצבי חירום. החוק אף אינו מגדיר באופן פוזיטיבי מהו מצב חירום. המחוקק האמריקאי כלל בחוקים שונים סמכויות המתייחסות למצבי חירום[13], ועל מנת להשתמש בסמכויות אלה חייב הנשיא להכריז על מצב חירום ולפרט באיזה חוקים – עד רמת הסעיפים הקטנים (Sub Sections) – הוא מתכוון לעשות שימוש. ובמלים אחרות: ה-National Emergencies Act מהווה, למעשה, מעטפת לחוקי החירום הפזורים בחקיקה האמריקאית.

עד שנת 1976 היו כ-470 סעיפים בחקיקה האמריקאית שהתייחסו למצבי חירום. לאחר עבודת ועדת הקונגרס שהוזכרה לעיל, בוטלו מרבית הסעיפים אך גם כיום ניתן למצוא סעיפים רבים המתייחסים למצבי חירום ולסמכויות המופעלות במסגרתם, החל מסעיפים רלוונטיים לעתות מלחמה[14], עובר לסעיפים העוסקים בהגבלות כלכליות במצבי חירום[15] ועד לסעיפים העוסקים בכבישים.[16]

להלן טבלה ובה פירוט ראשוני של דברי החקיקה העיקריים המתייחסים למצבי חירום **ברמה הפדרלית** בארה"ב. מאחר שכאמור, החקיקה מבוזרת מאד, **אין לראות בטבלה זו כממצה**:

Natural Disasters	National Security	Socio-Economic Meltdowns
Mainly in the FEMA Charter	Mainly through 50 U.S. Code: War and National Defense	Mainly through ad-hoc legislation (Sub-Prime Crisis)
Disaster Relief Act	US Constitution. Article 1, Section 9	
	US Constitution. Article 1, Section 9	
	50 U.S. Code Chapter 34: National Emergencies	

10 Aziz Z. Huq, *Democratic Norms, Human Rights and State of Emergency: Lessons from the Experience of Four Countries*, DEMOCRACY, CONFLICT AND HUMAN SECURITY FURTHER READINGS (2006), p. 125

11 U.S. Code, Title 50, Chapter 34

12 ברקע לעבודת הוועדה היה ממשלו של הנשיא ניקסון, שמלבד ה"פרשה" הידועה השתמש לא אחת בסמכויות החירום בכדי להשיג מטרות שונות, כגון כפיית הסדרים כלכליים.

13 ראה, לדוגמא: סעיפים 123, 2201, 12006, 12302, 123a ו-527 העוסקים בענייני כח אדם צבאיים ב-U.S. Code: Title 10 (Armed Forces, Subtitle A) General military law

14 U.S. Code Title 50: War and National Defense, Chapter 35: International Emergency Economic Powers, העוסק בסמכויות כלכליות הניתנות לנשיא לחקור, להסדיר ואף לאסור, לדוגמא, סחר או העברות כספים.

15 סיוע משכנתאות חירום ב-U.S. Code Title 12: Banks and Banking, Chapter 28 - Emergency Mortgage Relief – שם נקבע כי אם הקונגרס ראה שישנה כמות גדולה של אי עמידה בתשלומי משכנתאות, בין היתר כתוצאה ממיתון, הוא רשאי להעמיד הלוואות חירום על מנת למנוע מגיפת עיקולים.

16 סעיף 125 (Disaster Relief) ב-U.S. Code Title 23: Highways

המסגרת המוסדית-פדרלית להתמודדות עם מצבי חירום: הסוכנות הפדרלית לניהול מצבי חירום - FEMA

רקע

עד שנת 1950 דרך ההתמודדות של הממשל הפדרלי עם אסונות (disasters) היתה באמצעות חקיקה יעודית. חקיקה זו, שנדרשה לאחר כל אירוע ספציפי, עסקה בעיקר בהקצאת משאבים להתמודדות עם האסון ובהטלת אחריות על גורמים שונים בממשל, לרוב הצבא או מוסדות כלכליים פדרליים. בתקופה זו המשרד לניהול חירום בבית הלבן ייעץ לנשיא כיצד לנהוג במקרים אלו.

בשנת 1950 חוקק ה-Disaster Relief Act. החוק איפשר לסוכנויות פדרליות, בעת קבלת הנחיה מהנשיא, לסייע במצבי חירום במדינות באמצעות כח אדם ומשאבים פדרליים. באותה שנה הוקמה ה-Federal Civil Defense Agency (להלן גם ה-FCDA) וחוקק חוק תואם. תפקידה של ה-FCDA היה בעיקר מניעתי והיא פורקה בשנת 1958. בשנת 1958 נכנסה תוכנית רה-ארגון לתוקף וסמכויות מה-FCDA הועברו למשרד הנשיא (Executive Office of the President) (להלן גם - EOP). שינויים נוספים נעשו במבנה הסמכויות עד 1969, בעיקר בנושאי מוכנות.

בשנת 1969, עם כניסתו לתוקף של ה-Disaster Relief Act of 1969, החל הנשיא ניקסון בהאצלת סמכויות נוספות ל-EOP אשר ריכז את הטיפול בסוגיות המוכנות וההתמודדות עם מצבי חירום. שינויים נוספים נעשו במהלך השנים הבאות. אם עד לתקופה זו, התרכז הטיפול הפדרלי בבית הלבן, הרי ששינויים אלו הובילו להוצאת סמכויות ולכיוון ברור של הקמת סוכנות עצמאית. בסופו של דבר ב-1 לאפריל 1979 הוקמה ה-Federal Emergency Management Agency - FEMA. במהלך 24 השנים הבאות היתה FEMA סוכנות עצמאית עד שבשנת 2003, בעקבות רה-ארגון שנערך בעקבות אירועי 9/11, סופחה למחלקה לביטחון המולדת (Department of Homeland Security – DHS) אליה היא שייכת עד היום.

מטרה ותפקידי הארגון

ייעודה של FEMA מוגדר כך: "The primary mission of the Agency is to reduce the loss of life and property and protect the Nation from all hazards, including natural disasters, acts of terrorism, and other man-made disasters, by leading and supporting the Nation in a risk-based, comprehensive emergency management system of preparedness, protection, response, recovery, and mitigation."[17]

משימות המשנה של הסוכנות, המופיעות אף הן בחקיקה, קובעות כי על ראש הסוכנות לפעול למניעת אסונות, להיערכות אליהם וכמובן לסייע לאחר קרות אסון טבע או אסון אחר כמוגדר במשימות הסוכנות. ראש הסוכנות מוגדר כיועץ הראשי לנשיא, לשר לביטחון המולדת או למועצה לביטחון המולדת בכל נושא הנוגע לניהול אסונות.

בכדי להפעיל את FEMA לסיוע במצבי אסון חלה חובה על מושל המדינה להכריז על מצב חירום. לאחר ההכרזה עליו לפנות לנשיא כדי שיורה ל-FEMA לסייע במקום האירוע. הצורך בפנייה לנשיא נובע מכך ש-FEMA היא סוכנות פדרלית. ההוראה של הנשיא נסמכת על תיקון ל-Disaster Relief Act of 1974[18] המאפשרת לנשיא, לבקשת מושל המדינה הרלוונטית, להכריז על מצב חירום או "אסון מסיבי" (major disaster) כאשר הוא נוכח לדעת כי משאביה של המדינה להתמודדות עם האסון אינם מספקים או מוצו. בעת מצב החירום הנשיא רשאי להורות לכל רשות פדרלית להשתמש בכל משאביה שמקורם בחקיקה פדרלית על מנת לסייע למדינה מסוימת או במקרה של מצב חירום מקומי. הסעיף מחייב את הנשיא לפרסם קווים מנחים על מנת לסייע למושלים לבקש את הסיוע הפדרלי.[19]

17 6 USC §313: Federal Emergency Management Agency

18 42 USC §5192: Federal Emergency Assistance

19 See "A Guide to the Disaster Declaration Process and Federal Disaster Assistance" at http://www.fema.gov/pdf/rrr/dec_proc.pdf

כאמור, מלבד סיוע בתגובה לאסונות, ל-FEMA תפקיד משמעותי בהיערכות לאסונות. בין היתר, מספקת הסוכנות שירותי ייעוץ, מימון, ניתוח והכנה לקראת אסונות כגון הוריקנים ורעידות אדמה. בין התוכניות השונות שמפעילה FEMA ישנן תכניות ביטוח והפחתת נזקים המאושרות על ידי הקונגרס.[20]

סיוע צבאי לרשויות אזרחיות

לפי הנחיות משרד ההגנה האמריקאי, צבא ארה"ב יכול לספק סיוע במקרים של אסון.[21] במצבים בהם רשויות פדרליות אזרחיות (כגון FEMA) אינן יכולות לספק מענה מלא הן יכולות לפנות למשרד ההגנה בבקשה שכוחות צבאיים ייפרסו במקום האסון על מנת לסייע בהתמודדות. הבקשה לשילוב כוחות הצבא יכולה להתבצע רק על ידי רשות פדרלית (ולא על ידי המדינה עצמה), בין היתר, מכיוון שכלל פעילויות הכוחות הצבאיים חייבים להיות ממומנים מתקציבה של אותה רשות.[22] לאחר קבלת אישור משרד ההגנה מגיעים כוחות צבאיים למקום האסון ומסייעים לכוחות האזרחיים במקום. בשונה מכוחות המשמר הלאומי, הכפופים למושל הרלוונטי, כוחות הצבא מסופחים לפיקוד הצפוני האמריקני ופועלים תחת פיקודו.

בעוד של-FEMA סמכויות נרחבות לשימוש במשאבים פדרליים הרי שהיא אינה יכולה להורות לכוחות הצבא הפדרליים לבצע פעולות כלשהן. על כן, לרוב השימוש בכוחות הצבא ייעשה רק במקרים של "מוצא אחרון" ו-FEMA תתפקד כרשות הפדרלית המבקשת את מעורבות הצבא בהתאם להנחיות משרד ההגנה. דוגמא מהשנים האחרונות בה נעשה שימוש נרחב בכוחות הצבא ניתן לראות במקרה של הוריקן קטרינה שפגע בדרום ארה"ב בשנת 2005.

כניסה למצב חירום

אזכורי החוק המופיעים בטבלאות להלן הינם אזכורים פדרליים למעט דוגמא אחת שנלקחה מספר החוקים של מדינת קליפורניה. יש לזכור כי בהכרזה על מצב חירום חייב הנשיא להפנות לסעיפי החוק בהם בכוונתו להשתמש.

Type of Emergency	Source	Definition	Who can proclaim? Under what conditions?	Emergency laws that come into effect	How does an emergency end?
Generic Law	50 USC § 1621 and 1622	No positive definition for "Emergency"	"With respect to acts of Congress authorizing the exercise, during the period of a national emergency, of any special or extraordinary power, the President is authorized to declare such national emergency".	"Any provisions of law conferring powers and authorities to be exercised during a national emergency shall be effective and remain in effect (1) only when the President… specifically declares a national emergency, and	החוק קובע דרכים ופרוצדורות לסיום מצב החירום על ידי הנשיא או הקונגרס: "Any national emergency declared by the President in accordance with this subchapter shall terminate if: (1) there is enacted into law a joint resolution, by both houses[23], terminating the emergency; or (2) the President issues a proclamation terminating the emergency."

20 ראה לדוגמא: FEMA Insurance and Mitigation Strategic Plan, 2012-2014 ב- http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1811-25045-8194/fema_mitigation_strategic_plan_508.pdf

21 Department of Defense Directive 3025.18: Defense Support of Civil Authorities, December 29, 2010; ראוי לציין כי בארה"ב חל איסור על הכוחות המזוינים לבצע משימות שיטור ואכיפה של חוקים מדינתיים במדינות השונות מכח ה-Posse Comitatus Act, 18 USC § 1385.

22 ראה גם את ה-Defense Support of Civil Authorities (DSCA) Interagency Partner Guide 2011 ב- http://www.vaccines.mil/documents/1499DSCA_Interagency_Partner%20Guide.pdf

Type of Emergency	Source	Definition	Who can proclaim? Under what conditions?	Emergency laws that come into effect	How does an emergency end?
				(2) only in accordance with this chapter…" "When the President declares a national emergency, no powers or authorities made available by statute for use in the event of an emergency shall be exercised unless and until the President specifies the provisions of law under which he proposes that he, or other officers will act…"	"Not later than six months after a national emergency is declared, and not later than the end of each six-month period thereafter that such emergency continues, each House of Congress shall meet to consider a vote on a joint resolution to determine whether that emergency shall be terminated."[24] כמו כן, ההכרזה תפקע אוטומטית מדי שנה, ביום ובחודש בו ניתנה, אלא אם הנשיא פרסם הודעת הארכה במהלך התקופה של 90 ימים לפני מועד הפקיעה: "Any national emergency declared by the President in accordance with this subchapter, and not otherwise previously terminated, shall terminate on the anniversary of the declaration of that emergency if, within the ninety-day period prior to each anniversary date, the President does not publish in the Federal Register and transmit to the Congress a notice stating that such emergency is to continue in effect after such anniversary."
Earthquake Fire Floods Tsunami Storms (Hurricanes, Tornados etc.)	6 USC 313: Federal Emergency Management Agency	מכיוון שלעניין זה ההכרזה החשובה היא ההכרזה המקורית של המושל מובאת כאן דוגמא מקליפורניה המגדירה את מצב החירום ואת ביטולו: "State of emergency" **means the duly proclaimed existence of conditions** of disaster or of extreme peril to the safety of persons and property within the state caused by such conditions as air pollution, fire, flood, storm, epidemic, riot, drought, sudden and severe energy shortage, plant or animal infestation or disease, the Governor's warning of an earthquake or volcanic prediction, or an earthquake, or other conditions… (**California Governance Code 8558**)	State Governor, then requests the President that FEMA will respond.		The Governor shall proclaim the termination of a state of emergency at the earliest possible date that conditions warrant (California Governance Code 8629)

Type of Emergency	Source	Definition	Who can proclaim? Under what conditions?	Emergency laws that come into effect	How does an emergency end?
		לאחר פניה של המושל הרלוונטי, הנשיא מחליט על נחיצות הסיוע למדינה לפי הפרמטרים שלהלן: "Emergency" means any occasion or instance for which, in the determination of the President, federal assistance is needed to supplement State and local efforts and capabilities to save lives and to protect property and public health and safety, or to lessen or avert the threat of a catastrophe in any part of the United States."			
War	US Constitution, Article 1 Section 8		"Congress shall have power to… declare war."		
Epidemic	42 USC §247d Public Health Emergencies	"…a disease or disorder presents a public health emergency; or a public health emergency, including significant outbreaks of infectious diseases or bioterrorist attacks, otherwise exists"	Secretary of Health	Public Health Emergency Fund Temporary reassignment of state and local personnel during a public health emergency	הסמכות להכריז על ביטול מצב החירום נתונה לשר הבריאות. הוא יכול להכריז על ביטול מצב החירום או לא לחדשו לאחר תום תקופה של 30 ימים. "(I) The Secretary's determination that the public health emergency no longer exists. (II) Subject to clause (ii), the expiration of the 30-day period following the date on which the Secretary approved the State or Indian tribe's request for such reassignment flexibility."
Terrorism					
Financial Crisis					
General Public Crisis					
Others					

23 ישנה פרוצדורה ולפיה אם בית אחד הצביע על ביטול אז יש חובה להעביר לועדה של הבית השני והועדה צריכה להכין את החוק להצבעה גם בבית השני לא יאוחר מ-15 ימים לאחר שההצעה הגיעה לשולחן הועדה. ראה גם הערת שוליים 17.

24 הפרוצדורה להליך קבלת ההחלטה על ידי שני הבתים מפורטת בנוסח החוק המצורף כנספח לתקציר זה, ראה ב-(c) 1622 § USC 50.

סמכויות במצב חירום

כפי שצוין לעיל, סמכויות החירום הפדרליות מפוזרות על פני חוקים רבים, וכאשר הנשיא מכריז על מצב חירום עליו לציין במפורש באיזה חוקים הוא מבקש כי יעשה שימוש. הטבלה שלהלן היא טבלה ראשונית, המדגימה את הסמכויות השונות המצויות בספר החוקים ואין לראות בה כממצה:

	Source	Powers	Powers conferred to	Powers exercised vis-à-vis	Conditions to be met when exercising the power
Generic Law	50 USC § 1631 - Declaration of national emergency by executive order	"When the President declares a national emergency, no powers or authorities made available by statute for use in the event of an emergency shall be exercised unless and until the President specifies the provisions of law under which he proposes that he, or other officers will act.."	President or other officers	According to the specific law used	According to the specific law used
Earthquake					
Fire					
Tsunami					
Storms (Hurricanes, Tornados etc.)					
War	US Constitution, Article 1 Section 9	Suspension of the privilege of the Writ of Habeas Corpus.	Non specific	All	"The privilege of the writ of habeas corpus shall not be suspended, unless when in cases of rebellion or invasion the public safety may require it"
	Title 50 of U.S. Code Elaborates powers to be exercised during war and national defense				
	US Constitution, 5th Amendment	Suspension of the right for a Grand Jury in cases of Capital or Infamous crimes	Non Specific	All	Cases arising in the land or naval forces, or in the Militia, when in actual service in time of War or public danger
Epidemic	4 USC § 73 - Removal from seat of Government	The President may permit and direct the removal of any or all the public offices to such other place or places as he shall deem most safe and convenient for conducting the public business	President	Public offices	In case of the prevalence of a contagious or epidemic disease at the seat of government

	Source	Powers	Powers conferred to	Powers exercised vis-à-vis	Conditions to be met when exercising the power
National emergencies	42 USC § 1320b–5 - Authority to waive requirements during national emergencies[25]	The Secretary may waive any requirements in order to provide healthcare during a state of emergency (i.e. requirements that physicians and other health care professionals be licensed in the State in which they provide such services, if they have equivalent licensing in another State and are not affirmatively excluded from practice in that State or in any State a part of which is included in the emergency area)	Secretary of Health	Health System	State of emergency (not only during Health crisis)
Terrorism	USA Patriot Act 2001,[26] PATRIOT Sunsets Extension Act of 2011	החוק אשר חוקק בעקבות אירועי 9/11, הינו בעל משמעויות רחבות ומכיל סעיפים העוסקים בעיקר בחקירה, שיתוף פעולה מודיעיני, הסדרת גבולות, הסדרה כלכלית ושינוי הגדרות משפטיות באשר לטרור. כך, לדוגמא, ניתן למצוא בחוק סעיפים שונים, החל מסעיפים העוסקים בהיבטים כלכליים (לדוג' חובת זיהוי לקוחות בבנקים) ועד סעיפים העוסקים באישור ציתותים.[27]	Law Enforcement	All	אין צורך בהכרזה על מצב חירום להפעלה של החוק.
Financial Crisis	50 USC Ch. 35 §1701 - Unusual and extraordinary threat; declaration of national emergency; exercise of Presidential authorities	The President may, under such regulations as he may prescribe, by means of instructions, licenses, or otherwise— (A) investigate, regulate, or prohibit— (i) any transactions in foreign exchange, (ii) transfers of credit or payments between, by, through, or to any banking institution, to the extent that such transfers or payments involve any interest of any foreign country or a national thereof, (iii) the importing or exporting of currency or securities"	President	People and institution	"May be exercised to deal with any unusual and extraordinary threat, which has its source in whole or substantial part outside the United States, to the national security, foreign policy, or economy of the United States, if the President declares a national emergency with respect to such threat"

	Source	Powers	Powers conferred to	Powers exercised vis-à-vis	Conditions to be met when exercising the power
Others	50 USC Appx. 2061 Defense Production Act	The Act confers upon the President authority to force private industry to give priority to defense and homeland security contracts and to allocate the resources needed	President	Private Industry	Use not only in times of war, was used by the Department of Defense to encourage creations of new technologies[28]
	12 USC § 95 - Emergency limitations and restrictions on business of members of Federal Reserve System	During such emergency period as the President of the United States by proclamation may prescribe, no member bank of the Federal Reserve System shall transact any banking business except to such extent and subject to such regulations, limitations and restrictions…	1. President. 2. Secretary of the Treasury may prescribe regulations, limitations and restrictions with the approval of the President	Any member bank of the Federal Reserve System	emergency period as the President of the United States by proclamation may prescribe

זכויות במצבי חירום

מלבד חריג ההביאס קורפוס שהוזכר לעיל, החוקה האמריקאית איננה מאפשרת הגבלת זכויות במצבי חירום באופן שונה מבשגרה וכל הגבלה חייבת להיות בחקיקה של הקונגרס.[29] במקרים מסוימים על פגיעה כזו גם להיות מאושרת על ידי ערכאה שיפוטית.[30] אין בכך לומר שזכויות אדם לא הופרו בעתות חירום, בעיקר בזמן מלחמה. השימושים הבולטים היו כליאת יפנים-אמריקאים בזמן מלחמת העולם השנייה והשימוש שנעשה ב-1917 Trading with the Enemy Act, (להלן – TWEA) שהוביל לעתים לפגיעה לתפיסת סחורות ופגיעה בקניין.[31]

25 http://www.whitehouse.gov/the-press-office/declaration-a-national-emergency-with-respect-2009-h1n1-influenza-pandemic-0

26 *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*

27 ראה: https://www.gwcu.org/compliance/patriot-act.aspx; http://www.fincen.gov/statutes_regs/patriot/; http://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm
וכן ב-2009 Department of Justice: What is the Patriot Act; HR 3162 – The USA Patriot ACT; Reclaiming Patriotism, A Call to reconsider the Patriot Act, ACLU,

28 משרד ההגנה מעודד קידום טכנולוגיות שונות באמצעות סעיפים שונים בחוק, בין היתר באמצעות חוזים ומימון ראשוני(seed money). מעורבות משרד ההגנה הובילה, בין היתר, לייצור חומרים שונים וביניהם – חוטי תיל, מוליכי-על וחומרים נוספים. ראה: *Manufacturing in 2010 and Beyond 1999, P 7* National Research Council, Defense ב-http://www.nap.edu/openbook.php?record_id=6373

29 ראה לדוגמא את ה-Patriot Act משנת 2001.

30 דוגמא טובה לכך היא בית המשפט שהוקם לפי ה-1978 ,Foreign Intelligence Surveillance Act (להלן FISA). בית המשפט הוקם במיוחד כדי לאשר פעולות חקירתיות כלפי נתינים זרים (50 USC Chapter 36). לפירוט אודות בית המשפט ראו גם: http://www.fjc.gov/history/home.nsf/page/courts_special_fisc.html

31 בשנת 1971 הנשיא ניקסון השתמש במסגרת החוקית של ה-TWEA בכדי, דה פקטו, לאכוף מדיניות כלכלית שיצרה "מס" של עשרה אחוזים על יבוא לארה"ב. בשנת 1977 חוקק ה-International Emergency Economic Act שהגביל את השימוש ב-TWEA לזמן מלחמה בלבד.

דוגמא לעקרון המחייב הגבלת זכויות אדם בחקיקה של הקונגרס מצויה ב-1971 Non Detention Act, מדובר בחוק שנועד לבטל חוק אחר, ה-1950 Detention Act. לפי החוק המקורי ניתן היה לבצע מעצרים מנהליים, ואילו החוק משנת 1971 קובע כי לא ניתן לבצע מעצרים ללא הסמכה מפורשת בחקיקת הקונגרס. וכך אומרת לשון החוק: "No citizen shall be imprisoned or otherwise detained by the United States except pursuant to an Act of Congress".

יש לשים לב כי לשון החוק משתמשת במונח "אזרח" בכדי להגביל את סמכויות הרשויות. נקודה זו, בהקשר אחר, זכתה למספר התייחסויות במאמרים שונים ובהם הועלתה הביקורת כי החוק האמריקאי אינו מגביל מספיק את סמכויות הפגיעה בזכויות אדם של לא-אזרחים במצבי חירום.[32] מקרה רלוונטי התרחש לאחר פיגועי 9/11 כאשר ב-18 ספטמבר 2001 העביר הקונגרס החלטה משותפת בזו הלשון: "Authorizing 'use [of] all necessary and appropriate force' against 'nations, organizations or persons' the president deemed responsible for the attacks".

נספח: 50 USC Chapter 34 (The National Emergency Law)

50 USC § 1601 - Termination of existing declared emergencies

(a) All powers and authorities possessed by the President, any other officer or employee of the Federal Government, or any executive agency, as defined in section 105 of title 5, as a result of the existence of any declaration of national emergency in effect on September 14, 1976, are terminated two years from September 14, 1976. Such termination shall not affect—

(1) any action taken or proceeding pending not finally concluded or determined on such date;

(2) any action or proceeding based on any act committed prior to such date; or

(3) any rights or duties that matured or penalties that were incurred prior to such date.

(b) For the purpose of this section, the words "any national emergency in effect" means a general declaration of emergency made by the President.

50 USC § 1621 - Declaration of national emergency by President; publication in Federal Register; effect on other laws; superseding legislation

(a) With respect to Acts of Congress authorizing the exercise, during the period of a national emergency, of any special or extraordinary power, the President is authorized to declare such national emergency. Such proclamation shall immediately be transmitted to the Congress and published in the Federal Register.

(b) Any provisions of law conferring powers and authorities to be exercised during a national emergency shall be effective and remain in effect

32 ראו ה"ש 2 לעיל.

(1) only when the President (in accordance with subsection (a) of this section), specifically declares a national emergency, and

(2) only in accordance with this chapter. No law enacted after September 14, 1976, shall supersede this subchapter unless it does so in specific terms, referring to this subchapter, and declaring that the new law supersedes the provisions of this subchapter.

50 USC § 1622 – National emergencies

(a) Termination methods

Any national emergency declared by the President in accordance with this subchapter shall terminate if—

(1) there is enacted into law a joint resolution terminating the emergency; or

(2) the President issues a proclamation terminating the emergency.

Any national emergency declared by the President shall be terminated on the date specified in any joint resolution referred to in clause (1) or on the date specified in a proclamation by the President terminating the emergency as provided in clause (2) of this subsection, whichever date is earlier, and any powers or authorities exercised by reason of said emergency shall cease to be exercised after such specified date, except that such termination shall not affect—

(A) any action taken or proceeding pending not finally concluded or determined on such date;

(B) any action or proceeding based on any act committed prior to such date; or

(C) any rights or duties that matured or penalties that were incurred prior to such date.

(b) Termination review of national emergencies by Congress

Not later than six months after a national emergency is declared, and not later than the end of each six-month period thereafter that such emergency .continues, each House of Congress shall meet to consider a vote on a joint resolution to determine whether that emergency shall be terminated

(c) Joint resolution; referral to Congressional committees; conference committee in event of disagreement; filing of report; termination procedure deemed part of rules of House and Senate

(1) A joint resolution to terminate a national emergency declared by the President shall be referred to the appropriate committee of the House of Representatives or the Senate, as the case may be. One such joint resolution shall be reported out by such committee together with its recommendations

within fifteen calendar days after the day on which such resolution is referred to such committee, unless such House shall otherwise determine by the yeas and nays.

(2) Any joint resolution so reported shall become the pending business of the House in question (in the case of the Senate the time for debate shall be equally divided between the proponents and the opponents) and shall be voted on within three calendar days after the day on which such resolution is reported, unless such House shall otherwise determine by yeas and nays.

(3) Such a joint resolution passed by one House shall be referred to the appropriate committee of the other House and shall be reported out by such committee together with its recommendations within fifteen calendar days after the day on which such resolution is referred to such committee and shall thereupon become the pending business of such House and shall be voted upon within three calendar days after the day on which such resolution is reported, unless such House shall otherwise determine by yeas and nays.

(4) In the case of any disagreement between the two Houses of Congress with respect to a joint resolution passed by both Houses, conferees shall be promptly appointed and the committee of conference shall make and file a report with respect to such joint resolution within six calendar days after the day on which managers on the part of the Senate and the House have been appointed. Notwithstanding any rule in either House concerning the printing of conference reports or concerning any delay in the consideration of such reports, such report shall be acted on by both Houses not later than six calendar days after the conference report is filed in the House in which such report is filed first. In the event the conferees are unable to agree within forty-eight hours, they shall report back to their respective Houses in disagreement.

(5) Paragraphs (1)–(4) of this subsection, subsection (b) of this section, and section1651 (b) of this title are enacted by Congress—

(A) as an exercise of the rulemaking power of the Senate and the House of Representatives, respectively, and as such they are deemed a part of the rules of each House, respectively, but applicable only with respect to the procedure to be followed in the House in the case of resolutions described by this subsection; and they supersede other rules only to the extent that they are inconsistent therewith; and

(B) with full recognition of the constitutional right of either House to change the rules (so far as relating to the procedure of that House) at any time, in the same manner, and to the same extent as in the case of any other rule of that House.

(d) Automatic termination of national emergency; continuation notice from President to Congress; publication in Federal Register

Any national emergency declared by the President in accordance with this subchapter, and not otherwise previously terminated, shall terminate on the anniversary of the declaration of that emergency if, within the ninety-day period prior to each anniversary date, the President does not publish in the Federal Register and transmit to the Congress a notice stating that such emergency is to continue in effect after such anniversary.

50 USC § 1631 - Declaration of national emergency by Executive order; authority; publication in Federal Register; transmittal to Congress

When the President declares a national emergency, no powers or authorities made available by statute for use in the event of an emergency shall be exercised unless and until the President specifies the provisions of law under which he proposes that he, or other officers will act. Such specification may be made either in the declaration of a national emergency, or by one or more contemporaneous or subsequent Executive orders published in the Federal Register and transmitted to the Congress.

50 USC § 1641 - Accountability and reporting requirements of President

(a) Maintenance of file and index of Presidential orders, rules and regulations during national emergency

When the President declares a national emergency, or Congress declares war, the President shall be responsible for maintaining a file and index of all significant orders of the President, including Executive orders and proclamations, and each Executive agency shall maintain a file and index of all rules and regulations, issued during such emergency or war issued pursuant to such declarations.

(b) Presidential orders, rules and regulations; transmittal to Congress

All such significant orders of the President, including Executive orders, and such rules and regulations shall be transmitted to the Congress promptly under means to assure confidentiality where appropriate.

(c) Expenditures during national emergency; Presidential reports to Congress

When the President declares a national emergency or Congress declares war, the President shall transmit to Congress, within ninety days after the end of each six-month period after such declaration, a report on the total expenditures incurred by the United States Government during such six-month period which are directly attributable to the exercise of powers and authorities conferred by such declaration. Not later than ninety days after the termination of each such emergency or war, the President shall transmit a final report on all such expenditures

50 USC § 1651 - Other laws, powers and authorities conferred thereby, and actions taken thereunder; Congressional studies

(a) The provisions of this chapter shall not apply to the following provisions of law, the powers and authorities conferred thereby, and actions taken thereunder:

(1) Chapters 1 to 11 of title 40 and division C (except sections 3302, 3307(e), 3501(b), 3509, 3906, 4710, and 4711) of subtitle I of title 41;

(2) Section 3727(a)–(e)(1) of title 31;

(3) Section 6305 of title 41;

(4) Public Law 85–804 (Act of Aug. 28, 1958, 72 Stat. 972; 50 U.S.C. 1431 et seq.);

(5) Section 2304 (a)(1) [1] of title 10; [2]

(b) Each committee of the House of Representatives and the Senate having jurisdiction with respect to any provision of law referred to in subsection (a) of this section shall make a complete study and investigation concerning that provision of law and make a report, including any recommendations and proposed revisions such committee may have, to its respective House of Congress within two hundred and seventy days after September 14, 1976.

המסגרת החקיקתית להסדרת מצבי חירום בבריטניה: תקציר מנהלים

מסגרת חקיקתית

כידוע בריטניה נעדרת חוקה פורמלית, הכתובה במסמך אחד, והמקורות החוקתיים הבריטיים מצויים הן בחקיקה "רגילה" המשקפת עקרונות חוקתיים והן בעקרונות חוקתיים בלתי כתובים הבאים לידי ביטוי בפסיקה. לפיכך, נדרש מחקר עומק באשר לאופן שבו עקרונות יסוד אלו ישפיעו על הרגולציה של מצבי חירום. בנוסף, בריטניה כפופה למשפט האיחוד האירופאי, אשר חל במדינה באופן ישיר ואף נקלט בחקיקה בריטית (למשל: ב-Human Rights Act 1998). לפיכך, הפעלת סמכות בשעת חירום נדונה לבחינה גם אל מול מסגרת משפטית זו. ההתייחסות העיקרית למצבי חירום בבריטניה מצויה ב-Civil Contingencies Act 2004 (להלן: CCA), חוק כוללני (גנרי) המסדיר את ההיערכות, ההכנה ומתן המענה המוסדיים למצבי חירום, החל ברמה המדינתית, עובר לרמה האזורית ועד לרמה המקומית. בנוסף ל-CCA, ניתן למצוא בחוקים נוספים התייחסות למצבי חירום.[1]

כניסה למצב חירום

בהגדרת "**מצב חירום**" מתייחס ה-CCA למספר מצבים:

- מצבים בהם ישנה **סכנה לפגיעה ברווחת הציבור** (human welfare) בממלכה המאוחדת או בחלק או באזור שלה. מדובר במצבים הגורמים או עשויים לגרום ל: אובדן חיי אדם; פציעות או מחלות בקרב בני אדם; אבדן קורת גג ("הומלסיות"); פגיעה ברכוש; הפרעה לאספקת כסף, אוכל, מים, אנרגיה או דלק; הפרעה למערכת התקשורת; שיבוש של אמצעי תחבורה והפרעה לשירותים הקשורים לבריאות, וכל זאת בהיקף או בעוצמה שעולים כדי "פגיעה חמורה".
- מצבים בהם יש **סכנה לפגיעה חמורה בסביבה** או בחלק או באזור ממנה. מדובר במצבים הגורמים או עשויים לגרום לזיהום של אדמה, מים או אוויר עם חומר ביולוגי, כימי או רדיואקטיבי, או להרס או להפרעה לבעלי חיים וצמחים.
- מצבים של מלחמה או טרור בהם יש **סכנה לפגיעה חמורה בביטחון הממלכה המאוחדת**.

ההגדרה של "מצב חירום" בחלק הראשון של ה-CCA (העוסק בהיערכות למצבי חירום) נבדלת מההגדרה המצויה בחלק השני של החוק (העוסק בסמכויות המוקנות לממשל בעת חירום): בעוד שהדרישה בחלק השני היא שהמצב הרלוונטי (הפגיעה ברווחת הציבור או הסביבה או הביטחון) יתרחש בממלכה המאוחדת או בחלק או באזור שלה, בחלק הראשון החוק מתייחס למקום בממלכה המאוחדת (in a place in the United Kingdom). נראה כי הסיבה לכך היא שהחלק הראשון עוסק בהיערכות לחירום ברמה המקומית ובחובות המוטלות על מוסדות ברמה המקומית, כאשר מטרתה של ההגדרה בחלק זה היא לתחום את טווח האירועים אשר בגינם רשויות מקומיות צריכות להיערך ולהתכונן ביחס לחירום. מכאן שעבור החלק הראשון ב-CCA, ההשפעה של מצב חירום ומקום התרחשותו יכולים להיות בקנה מידה קטן, מקומי, באזור לא גדול ("מקום"). לעומת זאת, הדרישה בחלק השני של החוק ביחס להיקפו של האירוע משקפת גישה לפיה סמכויות החירום נועדו רק עבור מצבי קיצון רציניים וחמורים, שיש להם השפעה על אזורים נרחבים יותר, מעבר לרמה האזורית.

ה-CCA אינו נסמך על הכרזת מצב חירום, ועל מנת להוציא לפועל את סמכויות החירום שחוק זה מקנה – התקנת תקנות חירום – אין צורך בהכרזה פורמלית. זאת, בניגוד למצב שהיה קיים טרם ביטול החוק שקדם לו: The Emergency Powers Act 1920.

---

1 ראו למשל: Flood and Water Management Act 2010; The Reservoirs Act 1975; Fire and Rescue Services Act 2004; Terrorism Act 2000; Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011; Terrorism Act 2006.

באשר למלחמה, ממשלת בריטניה רשאית להכריז על מלחמה מכוח הפררוגטיבה המלכותית (ולא מכוח חוק), ללא צורך בהסכמת הפרלמנט. אולם, נראה כי כוחה של הפררוגטיבה נשחק עם הזמן וכי כיום אין זה סביר שהממשלה תצא למלחמה ללא תמיכתו של הפרלמנט.[2]

יש לציין כי בבריטניה קיימים הסדרים רבים ומפותחים הקשורים בטרור. בין היתר, ניתן למצוא התייחסות לטרור בינלאומי, הוראות עונשין ביחס לביטויים התומכים בטרור והתייחסות לאמצעי חקירה כלפי הפרט. לאורך השנים נחקקו, תוקנו או בוטלו, בהתאם לעניין, מספר רב של חוקים העוסקים בטרור ובמעצרם של אנשים החשודים כטרוריסטים.

סמכויות

הסמכות להתקין תקנות חירום נתונה **למלכה** (Her Majesty), אשר יכולה לחוקק תקנות חירום באמצעות Order in Council. בעת השימוש בסמכות זו, על המלכה לפעול בהתאם להמלצות השרים, ובעיקר בהתאם להמלצות ה-Secretary of State for Home Department, השר האחראי בקבינט על ביטחון פנים.[3] כמו כן, גם **שר בכיר** (A senior Minister of the Crown), כפי שהוא מוגדר בחוק, יכול להתקין תקנות חירום (בהתקיים אותם תנאים שמאפשרים לשר לביטחון פנים לעשות זאת) וזאת אם המתנה להתקנת Order in Council תצריך "עיכוב חמור" (serious delay).

מבחינה מהותית, החוק מפרט את התנאים לקביעת נחיצות התקנתן של התקנות, כאשר תנאים אלו מבטאים את העקרון כי אין להתקין תקנות חירום אם ניתן להתמודד עם מצב החירום במסגרת חקיקה קיימת.[4]

ה-CCA קובע גם סמכויות הקשורות **בהיערכות לחירום**. כך, קובע החוק כי על גופים מסוימים המפורטים בו (כגון – רשויות מקומיות, שירותי חירום וכיו"ב) מוטלת החובה להעריך סיכונים, להחזיק בתוכניות שמטרתן להבטיח שיוכלו לתפקד במצב חירום, לפרסם מידע רלוונטי לציבור, לייעץ לו ועוד.

ביחס **לטרור**, כאמור, לאורך השנים נחקקו חוקים רבים, ואלו הקנו סמכויות מגוונות להתמודדות עם טרור. לאחרונה, חוקק החוק למניעת טרור ואמצעי חקירה (Terrorism Prevention & Investigation Measures 2011), אשר ביטל את החוק למניעת טרור משנת 2005 ויחד איתו ביטל גם את הסמכות להוציא "control orders", אשר איפשרו להטיל חובות על אדם למטרות הקשורות להגנה על הציבור מפני טרור, וכללו בין היתר: איסור או הגבלה על תנועתו של אדם; איסור או הגבלה על רכושו של אדם או על שימוש בו; איסור או הגבלה על מקום מגוריו של אדם ועל האנשים שיש להם גישה למקום מגוריו; הטלת חובה על הפרט לדווח לאדם מסוים במקום ובזמן שיקבע.

בין השאר, החוק למניעת טרור ואמצעי חקירה מאפשר, בכפוף למספר תנאים (המנויים בסעיף 3 לחוק), למזכירות המדינה (Secretary of State) לעשות שימוש באמצעי חקירה ומניעת טרור מסוימים, המפורטים בחוק, ע"י הוצאת הודעה על כך (TPIM Notice).

ישנם מצבים שבהם החקיקה המסמיכה עצמה מקנה לרשויות מסוימות סמכויות להתמודדות עם מצבי קיצון, ללא צורך בהתקנת תקנות חירום. למשל, החוק לטיפול במים ושטפונות מקנה לסוכנות לאיכות הסביבה ולרשויות השטפונות המקומיות סמכות להכנס למקרקעין לצורך מילוי תפקידן.

---

2 *Waging War: Parliament's role and responsibility*, 15th report of session 2005-06, Vol. 1: Report, para 1-2 & 98, available at: http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldconst/236/23603.htm

3 Civil Contingencies Act 2004, Explanatory Notes, Note 42. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/notes

4 שם, בפסקה 46.

זכויות במצבי חירום

- ה-CCA אינו מכיל התייחסות מפורשת לפגיעה בזכויות הקיימות בשגרה, למעט ההתייחסות בחוק לכך שתקנות חירום אינן יכולות לדרוש מאדם או לאפשר את הדרישה מאדם, לשרת בצבא; או -
- לאסור על אדם, או לאפשר את האיסור, לקחת חלק בשביתה או בפעולה תעשייתית אחרת או בכל פעולה הקשורה באלו.

לפי סעיף 15 לאמנה האירופאית לזכויות אדם (European Convention on Human Rights (ECHR, בזמן מלחמה או מצב חירום ציבורי אחר, המאיים על חיי האומה, מדינה החתומה על האמנה יכולה לנקוט באמצעים הסוטים מהתחייבויותיה לפי האמנה ובלבד שסטייה כאמור נחוצה ביותר (strictly required) עקב מצב החירום. לפי האמנה ישנן מספר זכויות בהן לא ניתן לפגוע גם בשעת חירום: הזכות לחיים (אלא אם מדובר במוות שנגרם מפעולות מלחמתיות חוקיות); לא ניתן להפר את האיסור על עינויים או האיסור על עבדות; לא ניתן להעניש שלא על פי חוק.

בעקבות אירועי 9/11, בריטניה, במטרה להתמודד עם איום הטרור, הכריזה על מצב חירום, על מנת שיתאפשר לה להפר את הוראות האמנה האירופאית לזכויות אדם (כפי שנקלטה כאמור באמצעות ה-Human Rights Act 1998 ולפגוע בזכויות אדם מסוימות.[5]

המסגרת החקיקתית להסדרת מצבי חירום בבריטניה: סקירה

מבוא:

הממלכה המאוחדת של בריטניה הגדולה וצפון אירלנד (The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) הינה מונרכיה חוקתית, המורכבת ממספר יחידות, אולם החקיקה היא כלל מדינתית. מערכת המשפט מבוססת על המשפט המקובל, כאשר בראשות המדינה (Chief of State), להבדיל מתפקיד ראש הממשלה (Head of government), עומדת המלכה אליזבת השנייה (Queen ELIZABETH II). לבריטניה אין חוקה פורמלית, הכתובה במסמך אחד, אלא חוקה לא כתובה (unwritten constitution) המורכבת מחוקים, משפט מקובל ומנהגים.[6]

היסטוריית האסונות של בריטניה מגוונת וכוללת מצבי קיצון מעשי ידי אדם (מהומות, הפגנות וכיו"ב) ואסונות טבע (שריפות, שטפונות, סופות חזקות וכיו"ב, המושפעים בין השאר ממיקומה הגאורפי כאי המוקף מים). בנוסף, פיגועי טרור בבריטניה משחקים תפקיד מפתח בכל הקשור להיסטוריית מצבי הקיצון שלה, ולאורך השנים, בריטניה סבלה ממספר לא מבוטל של פיגועי טרור והרוגים רבים כתוצאה מכך, הן בהקשר הקולוניאלי שמעבר לים והן בהקשר של המאבק בצפון אירלנד.[7]

5 הודיה קין ודפנה בן-פורת **מסמך רקע בנושא: הסדרי חקיקה שמטרתם מאבק במימון טרור - משפט משווה** - (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2003), 9; HUMAN RIGHTS WATCH WORLD REPORT 2002, t: http:// www.hrw.org/legacy/wr2k2/europe21.html.

6 United Kingdom, The World FactBook, available at: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html

7 Naim Kapucu, *Emergency and Crisis Management in the United Kingdom: Disasters, Experienced, Lessons Learned and Recommendations for the Future*, in Comparative Emergency Management: Understanding Disaster Policies, Organizations, and Initiatives from Around the World pp. 1-2 (David A. McEntire ed.), available at: http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp

המסגרת החקיקתית

את ההתייחסות העיקרית למצבי חירום ניתן למצוא ב-Civil Contingencies Act 2004 (להלן: CCA), חוק כוללני המסדיר את ההיערכות, ההכנה ומתן המענה המוסדיים למצבי חירום, החל ברמת הממלכה, עובר לרמה האזורית ועד לרמה המקומית.[8] החוק מתייחס גם לצורך בתיאום אזורי וקובע כי יש למנות מתאם אזורי (Regional Nominated Coordinator), עליו מוטלת החובה לתאם את מאמצי המענה לחירום ברמה האזורית. בנוסף ל-CCA, ניתן למצוא בחוקים שגרתיים התייחסות למצבי חירום[9], וכן ניתן למצוא חוקים פרטניים נוספים, המתייחסים למצבי קיצון אשר המחוקק ראה לנכון להסדיר, מעבר למסגרת המוסדית המוגדרת ב-CCA. דומה כי חוקים פרטניים עוסקים במצבי קיצון שכיחים בממלכה (כגון שטפונות) או בנושאים לגביהם התקיימו אירועים ממקדים (focusing events), דוגמת פיגועי הטרור של 9/11, הכל כמפורט בטבלה הבאה:

אסונות טבע	טרור ומלחמות	מצבי חירום חברתיים-כלכליים
• שיטפונות – המסגרת החקיקתית להתמודדות עם שיטפונות מצויה בשלושה דברי חקיקה עיקריים: ב-CCA, חוק מאגרי המים (The Reservoirs Act 1975), והחוק לטיפול במים ושיטפונות (Flood and Water Management Act 2010)[10] • שריפות – הנושא מוסדר בחוק לשירותי כיבוי והצלה (Fire and Rescue Services Act 2004), אשר מטרתו העיקרית הינה "לספק שירות מודרני של כיבוי והצלה שיוכל לתת מענה לדרישות הייחודיות של המאה ה-21".[11]	• טרור בינלאומי – ה-Terrorism Act 2000 כוללת בהגדרת המונח "טרור" גם פעולה שמתבצעת מחוץ לגבולות הממלכה המאוחדת. • הוראות עונשין ביחס לביטויים התומכים בטרור מכוח ה-Terrorism Act 2006. • התייחסות לאמצעי חקירה כלפי הפרט ניתן למצוא ב-Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011.	• במחקרנו לא נמצאה התייחסות ספציפית בחקיקה למצבי חירום חברתיים-כלכליים, למעט החוק הגנרי, ה-CCA, העוסק בכך.

ה-CCA חוקק בשנת 2004, בעקבות התרחשותם בבריטניה של מספר מקרים שניתן להחשיב כ"מצבי חירום", שההתמודדות עמם הייתה דרך חקיקה קיימת או דרך חקיקה ראשית חדשה, אד הוק ו-ex post.[12]

8 Geetha Mazarelo, *Emergency Legislation in the United Kingdom*, 11 Eur JL Reform 323, 335 (2009).

9 למשל, סעיף 3 ל-Energy Act 1976 מקנה למלכה את הסמכות לאשר את הוצאתן לפועל של סמכויות המנויות בחוק, אם מתקיימים מספר תנאים חלופיים, כאשר אחד מהם הוא קיומו של מצב חירום ממשי או פוטנציאלי אשר ישפיע על אספקה של דלק או חשמל ובגין מצב חרום זה הכרחי, לדעת המלכה, שלרשות הממשלה יהיו, באופן זמני, סמכויות ייחודיות שיאפשרו את השליטה במקורות אנרגיה ובנגישות אליהם.

10 DEFRA. (2011). The National Flood Emergency Framework For England, 22. https://www.gov.uk/government/publications/the-national-flood-emergency-framework-for-england

11 Fire and Rescue Services Act 2004, Explanatory Notes, note 4. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/21/notes.

12 כך, למשל, בריטניה התמודדה עם מחלת הפה והטלפיים (The Foot and Mouth Disease) שפקדה אותה בשנת 2001 באמצעות חקיקה קיימת; שר החקלאות, הדיג והמזון (The Minister of Agriculture, Fisheries and Food) הוציא, במסגרת הסמכויות המוקנות לו מכוח ה-Animal Health Act 1981 הוראה (Order), אשר הסדירה בין השאר את תנועתם של חיות (ראו: Geetha Mazarelo, לעיל ה"ש 8, בעמ' 335): The Foot-and-Mouth Disease (Amendment) (England) (No. 7) Order 2001 (http://www.legislation.gov.uk/uksi/2001/1862/made).

כניסה למצב חירום

נושא	הגדרת "מצב חרום"	למי סמכות להכריז* ובאילו תנאים?	חוקי חרום הנכנסים לתוקף בעת חירום	סיום מצב חרום
כללי (ע"פ החוק הגנרי (CCA	בהגדרתו "מצב חירום" מתייחס ה-CCA למספר מצבים: מצבים בהם ישנה סכנה לפגיעה חמורה ברווחת הציבור (human welfare) בממלכה המאוחדת או בחלק או באזור שלה (a Part or region)[13]. מדובר במצבים הגורמים או עשויים לגרום ל - • אובדן חיי אדם; • פציעות או מחלות בקרב בני אדם; • אבדן קורת גג ("הומלסיות"); • פגיעה ברכוש; • הפרעה לאספקה של כסף, אוכל, מים, אנרגיה או דלק; • הפרעה למערכת תקשורת; • שיבוש של אמצעי תחבורה; • הפרעה לשירותים הקשורים לבריאות. מצבים בהם יש סכנה של פגיעה חמורה בסביבה או בחלק או באזור ממנה. מדובר אך ורק במצבים הגורמים או עשויים לגרום לזיהום של אדמה, מים או אוויר עם חומר ביולוגי, כימי או רדיואקטיבי, או הרס או הפרעה לבעלי חיים וצמחים. מצבים של מלחמה או טרור שיש בהם סכנה של פגיעה חמורה בביטחון הממלכה המאוחדת. ההגדרה של "מצב חירום" בחלק הראשון של ה-CCA (העוסק בהיערכות למצבי חירום) נבדלת מההגדרה המצויה בחלק השני של החוק (העוסק בסמכויות המוקנות לממשל בעת חירום): בעוד שהדרישה בחלק השני היא שהמצב הרלוונטי (הפגיעה ברווחת הציבור או הסביבה או הביטחון) יתרחש **בממלכה המאוחדת** או **בחלק** או **באזור** שלה, בחלק הראשון החוק מתייחס **למקום** בממלכה המאוחדת (in a place in the United Kingdom). נראה כי הסיבה לכך היא שהחלק הראשון עוסק בהיערכות לחירום ברמה המקומית ובחובות המוטלות על מוסדות ברמה המקומית, כאשר מטרתה של ההגדרה בחלק זה היא לתחום את טווח האירועים אשר בגינם רשויות מקומיות צריכות להיערך ולהתכונן ביחס לחירום. מכאן שעבור החלק הראשון ב-CCA, ההשפעה של מצב חירום ומקום התרחשותו יכולים להיות בקנה מידה קטן, מקומי, באזור לא גדול (ב"מקום"). לעומת זאת, הדרישה בחלק השני של החוק ביחס להיקפו של האירוע משקפת היטב את העובדה כי סמכויות החירום נועדו רק עבור מצבי קיצון רציניים וחמורים, שיש להם השפעה על אזורים נרחבים יותר, מעבר לרמה המקומית.[14]	לפי ה-CCA אין צורך בהכרזה פורמלית על מצב חירום על מנת להוציא לפועל את הסמכויות החלות במצבים המוגדרים בו (בניגוד לחוק שקדם לו משנת 1920 (The Emergency Powers Act 1920).	במחקרנו לא נמצאו חוקים כאמור.	מאחר שאין צורך בהכרזה פורמלית על מצב חירום על מנת להוציא לפועל את הסמכויות שמקנה החוק, אין למעשה דרך פורמלית בה מסתיים מצב חירום והדבר תלוי למעשה במשך תוקפן של תקנות החירום. תוקפן של תקנות החירום פג לאחר 30 יום מהיום בו הותקנו או בתום הזמן שנקבע בתקנות עצמן, לפי המוקדם מבין השנים. בנוסף, קובע החוק כי יש להגיש לפרלמנט מהר ככל האפשר את תקנות החירום לביקורת וכי תוקפן של התקנות יפוג לאחר שבעה ימים מהיום שבו הוגשו אם לא אושרו על-ידי כל אחד מבתי הפרלמנט. בנוסף, הפרלמנט (על שני בתיו) יכול להחליט על סיום תוקפן של התקנות, ובמקרה כזה תוקפן של התקנות פג בהתאם למה שנקבע בהם. אם לא נקבע בהן דבר, תוקפן יפוג ביום שלאחר שהתקבלה החלטת הפרלמנט. כן יכול להחליט הפרלמנט על כך שלתקנות יהיה תוקף בכפוף לשינוי מסוים.

נושא	הגדרת "מצב חרום"	למי סמכות להכריז* ובאילו תנאים?	חוקי חרום הנכנסים לתוקף בעת חירום	סיום מצב חרום
	* יש לציין כי החוק מאפשר למזכיר המדינה (Secretary of State) לתקן ולשנות את הרשימה של המצבים לעיל, בכפוף למספר תנאים.			
מלחמה	ממשלת בריטניה רשאית להכריז על מלחמה מכוח הפררוגטיבה המלכותית (ולא מכוח חוק), ללא צורך בהסכמת הפרלמנט. אולם, נראה כי כוחה של הפררוגטיבה נשחק עם הזמן וכי כיום אין זה סביר שהממשלה תצא למלחמה ללא תמיכתו של הפרלמנט.[15]			

סמכויות

נושא	סמכויות	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
כללי	סעיף 20 ל-CCA מאפשר את התקנתן של תקנות חירום (Emergency Regulations). החוק קובע כי במסגרת תקנות חירום ניתן לחוקק כל הוראה, שבעל התפקיד המחוקק אותה סבור שהיא מתאימה למניעה, פיקוח ומזעור של היבט או השלכה של מצב החירום. בין היתר (הרשימה איננה סגורה), מאפשר החוק להתקין תקנות למטרות של: • הגנה על חיי אדם, בריאות או ביטחון • טיפול במחלות בני אדם או פציעות • הגנה או שיקום של רכוש • אספקה של מים, אוכל, אנרגיה ודלק, פעילויות של בנקים או מוסדות פיננסיים אחרים • הגנה או שיקום של פעילויות המחוקקים השונים של הממלכה המאוחדת	הסמכות נתונה למספר גורמים: • למלכה (Her Majesty), אשר יכולה להתקין תקנות חירום באמצעות Order in Council. • בעת השימוש בסמכות זו, על המלכה לפעול בהתאם להמלצות השרים, בדגש על המלצתו של the Secretary of State for Home Department, אשר אחראי בקבינט על בטחון פנים.[22] • לשר בכיר (A senior Minister of the Crown).	אנשים ורכוש	ביחס למלכה: הפעלת הסמכות אפשרית אם היא סבורה שמתקיימים שלושה תנאים[16]: 1. שמצב חירום התרחש, מתרחש או עומד להתרחש; 2. יש צורך (it is necessary) לחוקק הוראת חוק למטרות מניעה, פיקוח או מזעור של היבט או השלכה של מצב החירום; 3. הצורך בהוראה הוא דחוף (urgent). שר בכיר: (A Senior Minister of the Crown)[17] רשאי להתקין תקנות חירום אם: 1. הוא סבור שהתנאים של סעיף 21 (לעיל) מתקיימים; ו- 2. יהיה זה בלתי אפשרי, ללא עיכוב משמעותי[18], להתקין תקנות חירום על ידי המלכה באמצעות "Order in Council".

13 ה-CCA מגדיר מונח זה כך: (a)"Part" in relation to the United Kingdom means – (i) England, (ii) Northern Ireland, (iii) Scotland, and (iv) Wales, (b) "region" means a region for the purposes of the Regional Development Agencies Act 1998 (c. 45), and (c) a reference to a Part or region of the United Kingdom includes a reference to – (i) any part of the territorial sea that is adjacent to that Part or region, (ii) any part of the area within British fishery limits that is adjacent to the Part or region, and (iii) any part of the continental shelf that is adjacent to the Part or region.

14 ראה: Civil Contingencies Secretariat. Civil Contingencies Act 2004: a short guide (revised), 3 http://www.trafford.gov.uk/residents/community/community-safety/emergencies/docs/civil-contingencies-act-guide.pdf

15 Waging War: Parliament's role and responsibility, לעיל ה"ש 2, שם.

נושא	סמכויות	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	החוק קובע עוד, באופן כללי, כי במסגרת תקנות חירום ניתן לקבוע כל הוראה שיכולה להיעשות על-ידי "Act of Parliament" או על ידי הפעלה של הפררוגטיבה המלכותית "Royal Prerogative", ומציין את הנושאים אותם ניתן להסדיר בתקנות (הרשימה אינה סגורה)[23], וביניהם: • להטיל חובות או להעניק סמכויות לגורמים ממשלתיים • לאפשר עיקול או החרמה של רכוש (עם או בלי פיצויים) • לאפשר השמדה של רכוש, חיי בעלי חיים או צמחים (עם או בלי פיצויים) • לאסור או לאפשר את האיסור של תנועה למקום מסוים או ממנו • לדרוש או לאפשר את הדרישה של תזוזה למקום מסוים או ממנו • לאסור או לאפשר את האיסור של פעולות ספציפיות אחרות • לקבוע עבירות פליליות בשל אי ציות להוראה שניתנה מכוח תקנות החירום • לאפשר ל-Defence Council לאשר את הפריסה של הכוחות המזוינים של המלכה. החוק מחייב למנות "Regional Nominated Coordinator", אשר עליו מוטלת החובה לתאם את מאמצי המענה לחירום ברמה האזורית כאשר נעשה שימוש בסמכויות חירום.[24]			לסיכום, החוק מכיל 3 תנאים מהותיים ("המנעול המשולש")[19] שאם הם לא מתקיימים אזי לא ניתן להתקין תקנות: 1. מדובר במצבים בהם יש סכנה לפגיעה חמורה (ברווחת בני אדם, בסביבה או בביטחון). 2. התקנת תקנות באופן מהיר הינה הכרחית על מנת להתמודד עם מצב החירום (שכן חקיקה קיימת אינה מספקת מסגרת נאותה להתמודדות עם מצב החירום ודחיפות המצב אינה מאפשרת לחוקק חוקק בדרך הרגילה); ו- 3. התקנות צריכות להיות מידתיות (פרופורציונאליות) ביחס לאותו היבט של מצב החירום בו הן מטפלות. החוק מפרט את התנאים לקביעת נחיצות חקיקתן של התקנות, כאשר תנאים אלו למעשה מבטאים את העקרון כי אין לחוקק תקנות חירום אם ניתן להתמודד עם מצבי חירום במסגרת חקיקה קיימת.[20] תקנות החירום הינן למעשה האמצעי האחרון שיש לפנות אליו. מדובר בחקיקת חירום שנועדה לטפל רק במצבי החירום החמורים ביותר, שדורשים מענה מידי[21] ואם קיימת חקיקה ספציפית המאפשרת להתמודד עם מצב החירום, יש לטפל בו במסגרתה. מלבד תנאים אלו, הסעיף קובע מספר תנאים פרוצדוראליים נוספים. למשל, קודם לחקיקת התקנות, על בעל הסמכות - להכריז על טבעו של מצב החירום, להצהיר כי הוא סבור שהתנאים המנויים בחוק מתקיימים, כי התקנות אינן עומדות בסתירה לזכויות ה-European Convention on Human Rights, כפי שהן מוגדרות בסעיף 1 ל-Human Rights Act 1998 ועוד.
מלחמה	לאור שתי מלחמות העולם נחקקו בבריטניה מספר רב של חוקים (אשר רובם בוטלו בינתיים) שהקנו סמכויות בעלות היקף רחב לממשלה בזמן מלחמה. החוקים איפשרו, בין השאר, האצלת סמכויות נרחבות למלך ואיפשרו לו להתקין תקנות.[25] כך, למשל, בשנת 1914 נחקק החוק להגנת הממלכה (the Defence of the Realm Act 1914 (DORA)), "אשר העניק לרשות המבצעת את הסמכות להתקין תקנות עבור בטחון הציבור והגנת הממלכה", דבר שהעניק לממשלה שליטה נרחבת על כלכלת המדינה. כמו כן, התקנות איפשרו לממשלה: לעצור אנשים בשל "מוצא או הקשר (association) עוין" ללא משפט; לאסור על קיום אסיפות; לפנות אזורים; להטיל עוצר; להגביל למעשה את חופש הביטוי והעיתונות בתקופת מלחמת העולם השנייה, חוקק הפרלמנט הבריטי את חוק סמכויות חירום (הגנה) (Emergency Powers (Defence) Act 1939), אשר העניק סמכויות דומות לאלו שהעניק החוק להגנת הממלכה, כלומר התקנת תקנות לצורך ביטחון הציבור, הגנת הממלכה, שמירה על הסדר הציבורי, ניהולה היעיל של המלחמה ושמירה על קיומם של שירותים חיוניים לחיי הקהילה. התקנות נכנסו לתוקף בצורה אוטומטית, ויכלו לשנות או לבטל חקיקה קיימת, אולם כל אחד מבתי הפרלמנט יכול היה לבטל תקנה תוך 28 ימים מיום חקיקתה.[26]			

נושא	סמכויות	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
טרור	החקיקה בבריטניה בנוגע לטרור החלה דרכה כבר בשנת 1939, כאשר בריטניה נאלצה להתמודד עם התקפות הצבא של הרפובליקה האירית (IRA). בריטניה הכפיפה גם את צפון אירלנד לחקיקה הנוגעת למניעת טרור. הפרלמנט של צפון אירלנד הושעה והפרלמנט הבריטי חוקק בשנת 1973 את חוק צפון אירלנד (הוראות חירום) (Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1973), אשר איפשר לממשלה לבצע מעצרים והציג מערכת שפיטה בה לא היו מושבעים וחלו כללים מיוחדים ביחס לראיות (קבלת ראיות שהושגו ע"י 'חקירות אינטנסיביות', הפרה של הזכות לשתיקה וכיו"ב).[27] בעקבות הפיגוע בפאב Brimingham, בו נהרגו ונפצעו אנשים רבים, נולד ב-1974 חוק אנטי-טרור חדש: החוק למניעת טרור (הוראות זמניות) Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974). חוק זה דמה בעיקרו לחוק משנת 1973, אך התווספו בו הוראות שאפשרו לממשלה להוציא אל מחוץ לחוק ארגונים שנראה היה כי הם קשורים, מקדמים או מעודדים אירועי טרור במלכה המאוחדת או אירועים הקשורים בצפון אירלנד.[28] בנוסף **נקבע בחוק**: עונש של עד 5 שנות מאסר לחבר בקבוצה כאמור; **הוראות עונשיות** ביחס להפגנת תמיכה פומבית בארגון אשר הוצא אל מחוץ לחוק או ארגון פגישה של שלושה אנשים או יותר בידיעה שהפגישה היא לצורך תמיכה או קידום של פעילויות הארגון או שבפגישה ישתתף חבר בארגון כאמור.[29] בשנת 2000 הוחלף החוק משנת 1974 ע"י חוק הטרור (Terrorism Act 2000). החוק הרחיב את ההגדרה למונח "טרור" וכלל בתוכו גם התייחסות לטרור בינלאומי (בנוסף לטרור "פנימי").[30] כמו כן, העניק החוק, בין השאר, סמכות חיפוש ומעצר לכל שוטר במדים (סמכות אשר עברה מספר תיקונים בחקיקה מאוחרת יותר).[31] אולם, מהר מאוד עודכנה שוב החקיקה הנוגעת למניעת טרור, הפעם באמצעות החוק נגד טרור, פשע וביטחון (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001), בעקבות אירועי 9/11.[32] החידוש העיקרי שהכיל החוק היו הוראות (סעיף 23 לחוק) שאיפשרו את עצירתם, ללא הגבלת זמן, של אנשים **שאינם אזרחים בריטיים** (החשודים בביצוע טרור בינלאומי, בהתאם להגדרה בחוק). בהמשך, בשל החלטת בית המשפט כי חלק זה בחוק אינו עומד בדרישת המידתיות, **בוטל חלק זה בחוק** והוחלף ע"י החוק למניעת טרור (Prevention of Terrorism Act 2005), אשר המיר את סמכות המעצר ב-"control orders" שהופנו כלפי אנשים חשודים בטרור.[33] ה-control orders הטילו (בטרם בוטלו כמפורט להלן) חובות על אדם למטרות הקשורות להגנה על הציבור מפני טרור, וכללו בין היתר: • איסור או הגבלה על תנועתו של אדם • איסור או הגבלה על רכושו של אדם או על שימוש בו • איסור או הגבלה על מקום מגוריו של אדם ועל האנשים שיש להם גישה למקום מגוריו • הטלת חובה על הפרט לדווח לאדם מסוים במקום ובזמן שיקבע בשנת 2006 נחקק חוק נוסף – חוק הטרור (Terrorism Act 2006), אשר במסגרתו נקבע, בין השאר, כי ביטויים אשר ניתן להבינם כמעודדים או המספקים תמריץ לביצוע פעולות טרור יהוו עבירה פלילית. לאחרונה חוקק החוק למניעת טרור ואמצעי חקירה (Terrorism Prevention & Investigation Measures 2011), **אשר ביטל את החוק למניעת טרור משנת 2005** ויחד איתו ביטל גם את הסמכות להוציא "control orders". בין השאר, חוק זה מאפשר, אם מתקיימים מספר תנאים (להלן), למזכיר המדינה (Secretary of State) לעשות שימוש באמצעי חקירה ומניעת טרור מסוימים, ע"י הוצאת הודעה על כך (TPIM notice), כאשר אמצעים אלו מוגדרים בחוק כ"דרישות, הגבלות והוראות אחרות אשר ניתן לעשות בהן שימוש ביחס לפרט מכוח נספח 1 לחוק". האמצעים המופיעים בנספח 1 כוללים: • הגבלות ביחס למקום המגורים של אדם • הגבלות ביחס לתנועתו של אדם • הגבלות ביחס לגישה לשירותים כספיים • הגבלות ביחס לרכוש (כולל העברה וחובות גילוי) • הגבלות ביחס לשימוש באמצעי תקשורת אלקטרוניים • הגבלות על יכולתו של אדם להתקשר או להתרועע עם אחרים • הגבלות על עבודתו או לימודיו של אדם • הטלת חובות דיווח על אדם בתחנת משטרה מסוימת, במקום מסוים, בזמן מסוים			

נושא	סמכויות	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	• הטלת הגבלות על אפשרותו של אדם להצטלם • הטלת חובה על אדם לשתף פעולה עם הסדרים שונים על מנת שניתן יהיה לעשות שימוש באמצעי ניטור על פעולותיו על מנת להפעיל סמכות זו, על התנאים (המצטברים) הבאים להתקיים, כאמור בסעיף 3 לחוק: • מזכיר המדינה מאמין באופן סביר (reasonably believes) שהאדם היה, או הינו, מעורב בפעילות הקשורה בטרור (הפעילות הרלוונטית); • על כל או חלק מהפעילות הרלוונטית להיות "פעילות חדשה הקשורה לטרור" (new terrorism-related activity), כהגדרתה בחוק;[34] • מזכיר המדינה שקל באופן סביר (reasonably considers) הטלת אמצעי החקירה ומניעת טרור על האדם לצורך מטרות הקשורות בהגנה על הציבור מאיום של טרור; • מזכיר המדינה סבור כי קיים צורך, עבור מטרות הקשורות במניעה או הגבלה של מעורבותו של אדם בפעילות הקשורה בטרור, להטיל על האדם את אותם אמצעי חקירה ומניעת טרור שצוינו בהודעה שהוצאה לגביו; • ביהמ"ש העניק למזכיר המדינה אישור (בהתאם לסעיף 6 לחוק) או (ש)מזכיר המדינה סבר כי דחיפות המקרה מחייבת הטלת אמצעי חקירה ומניעת טרור, ללא קבלת אישור כאמור.			
שיטפונות	חוק המאגרים (The Reservoirs Act) מטיל את האחריות לביטחון המאגרים על בעלי המאגרים ודורש כי ימנו מהנדס אזרחי בעל מומחיות שיוכל: • לפקח על המאגרים (מהנדס מפקח) • לבצע בדיקות תקופתיות (מהנדס בוחן) • ולעצב ולבנות מאגרים חדשים או לתקן/לשנות מאגרים קיימים (מהנדס בנייה). במסגרת שינויים שהכניס החוק לטיפול במים ושיטפונות בחוק המאגרים הוטל על הסוכנות לאיכות הסביבה (The Environment Agency) למיין את המאגרים לפי קריטריון בטיחות – האם הם מהווים סכנה לחיי אדם או שמא הם עומדים בתקנים הנדרשים ולכן הסיכון אינו ממשי.[35] בין השאר, החוק לטיפול במים ושיטפונות: • מקנה לסוכנות לאיכות הסביבה ול-"lead local flood authorities" את הסמכות לדרוש מכל אדם מידע הקשור בתפקידי הרשות לעניין טיפול בסכנה של סחף מחופים ובשיטפונות. • מקנה סמכות כניסה למקרקעין.			
שריפה	ביחס לסמכויות חירום החוק לשירותי כיבוי והצלה קובע כי: עובד של רשות כיבוי והצלה, כפי שהיא מוגדרת בחוק, שיש לו אישור בכתב, יכול לעשות כל מה שנראה לו לנחוץ – • אם הוא סבור שפרצה או עומדת לפרוץ שריפה, על מנת למנוע את השריפה או להציל חיי אדם או רכוש; • אם הוא סבור שקרתה תאונת דרכים, על מנת להציל אנשים או להגן עליהם מפני נזק רציני; • אם הוא סבור שהתרחש מצב חירום אחר, על מנת למלא כל חובה המוטלת על רשות הכיבוי וההצלה בהקשר למצב החירום; • על מנת למנוע או להפחית נזק לרכוש שנגרם כתוצאה מפעולה שננקטה על פי אחת מהחלופות שצוינו לעיל. הסמכויות המוקנות לעובד כאמור כוללות: • להיכנס לחצרים, בכוח אם צריך, ללא הסכמת הבעלים או המחזיק בנכס	הסמכויות האמורות לעיל מוקנות לרשות כיבוי והצלה ועובדיה. רשויות הכיבוי וההצלה מוגדרות בחוק בהתאם למהות האזור (למשל, בווילס, מועצת מחוז היא רשות הכיבוי וההצלה של המחוז).	הסמכויות מוקנות ביחס לאנשים ורכוש, כמפורט לעיל.	

נושא	סמכויות	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	• להזיז או לפרוץ לכלי רכב ללא הסכמת הבעלים • לסגור כביש מהיר • לעצור ולהסדיר את התנועה • להגביל את הגישה של אנשים לחצרים או מקומות ביחס לשריפות: החוק מאפשר לרשות כיבוי והצלה לקבוע הוראות למטרות הכוללות: • כיבוי אש באזור שלה • הגנה על חיים ורכוש במקרה של שריפה ובפרט מאפשר החוק לרשות: • להבטיח את קיומם של שירותים, כוח אדם וציוד הדרוש • להבטיח מתן הכשרה של כוח אדם • לערוך סידורים לטיפול בקריאות עזרה ולזימון כוח אדם • לערוך את הסידורים הנדרשים לקבלת המידע הדרוש למטרות שצוינו לעיל • לערוך סידורים על מנת להבטיח נקיטת אמצעים סבירים להגנה על רכוש. סמכויות דומות ניתנות לרשות הכיבוי וההצלה ביחס למקרים של תאונות דרכים. החוק מאפשר לרשות כיבוי והצלה לקבוע הוראות למטרות הכוללות הצלה של אנשים והגנה עליהם מפני נזק חמור במקרה של תאונות דרכים. כמו כן, קובע החוק כי מזכיר המדינה רשאי להטיל על רשות כיבוי והצלה סמכויות ביחס למצבי חירום, מעבר לשריפות ולתאונות דרכים ולסמכויות שניתנות לרשות בגינן, באמצעות צו (order). צו כאמור יכול, בין היתר, לדרוש מרשות כיבוי והצלה – • להבטיח את אספקתם של שירותים, ציוד וכוח אדם • להבטיח אספקת הכשרה לכוח אדם • לייסד הסדרים לטיפול בקריאות עזרה ולזימון כוח אדם • לייסד הסדרים לקבלת המידע הדרוש כדי ליישם הסמכות • לנקוט פעולות על מנת להבטיח שיינקטו צעדים סבירים למניעה או להפחתה של נזק לרכוש, הנובע ממימוש הסמכות לפועל.			

* ה-CCA קובע גם (בחלקו הראשון) סמכויות הקשורות **בהיערכות לחירום**. החוק קובע כי על גופים מסוימים (רשויות מקומיות, שירותי חירום וכיו"ב, המפורטים בחלקים 1-2 לנספח 1 לחוק) מוטלת החובה להעריך סיכונים, להחזיק בתוכניות שמטרתן להבטיח שגופים אלה יוכלו לתפקד במצב חירום, לפרסם מידע רלוונטי לציבור, לייעץ לו ועוד. בנוסף, החוק מעניק לשר (A minister of the crown) סמכות להורות לגופים מסוימים (המצוינים בחלק 1 לנספח 1 לחוק) לבצע תפקיד מסוים המוטל עליהם, כאשר הוראה כזו יכולה, בין השאר, לדרוש מאותו גוף (או אדם) לשתף פעולה או להימנע משיתוף פעולה, בהתאם לנקבע, לספק מידע רלוונטי ולהיוועץ עם גורם כלשהו.

16 המנויים בסעיף 21 ל-CCA.

17 "(3) In this Part "senior Minister of the Crown" means— (a) the First Lord of the Treasury (the Prime Minister), (b) any of Her Majesty's Principal Secretaries of State, and (c) the Commissioners of Her Majesty's Treasury".

18 "(4) In this Part "serious delay" means a delay that might— (a) cause serious damage, or (b) seriously obstruct the prevention, control or mitigation of serious damage."

19 Civil Contingencies Act 2004: a short guide, לעיל ה"ש 14, בעמ' 5.

20 Civil Contingencies Act 2004, Explanatory Notes, לעיל ה"ש 3, בהערה מס' 46.

21 Civil Contingencies Act 2004: a short guide, לעיל ה"ש 14, בעמ' 4.

22 Civil Contingencies Act 2004, Explanatory Notes, לעיל ה"ש 3, בהערה מס' 42.

23 שם, בהערה מס' 49.

24 Civil Contingencies Act 2004: A short guide, לעיל ה"ש 14, בעמ' 5.

25 Geetha Mazarelo, לעיל ה"ש 8, בעמ' 329-330.

26 Brian McGiverin, Note: In the Face of Danger: A Comparative Analysis of the Use of Emergency Powers In the United States and the United Kingdom in the 20th Century 18 Ind. Int'l & Comp. L. Rev. 233 , 261-266 (2008).

27 שם, בעמ' 271-266.

28 שם.

29 שם.

30 שם.

31 Clive Walker, Neighbor Terrorism and the All-Risks Policing of Terrorism, 3 J. Nat'l Security L. & Pol'y, 121, 135 (2009).

32 Brian McGiverin, לעיל ה"ש 26, בעמ' 268-273.

33 שם.

34 (6) In this section "new terrorism-related activity" means— (a) if no TPIM notice relating to the individual has ever been in force, terrorism-related activity occurring at any time (whether before or after the coming into force of this Act); (b) if only one TPIM notice relating to the individual has ever been in force, terrorism-related activity occurring after that notice came into force; or (c) if two or more TPIM notices relating to the individual have been in force, terrorism-related activity occurring after such a notice came into force most recently.

35 The National Flood Emergency Framework For England, לעיל ה"ש 10, בעמ' 22-26.

זכויות במצב חירום

- ה-CCA אינו מכיל התייחסות מפורשת לפגיעה בזכויות הקיימות בשגרה, למעט התייחסות לכך שתקנות חירום אינן יכולות לדרוש מאדם או לאפשר את הדרישה מאדם, לשרת בצבא; או –
- לאסור על אדם, או לאפשר את האיסור, לקחת חלק בשביתה או פעולה תעשייתית אחרת או כל פעולה הקשורה באלו.

יש לציין כי במישור הבינלאומי ניתן למצוא התייחסות לזכויות במצבי חירום. לפי סעיף 15 לאמנה האירופאית לזכויות אדם (European Convention on Human Rights - ECHR), בזמן מלחמה או מצב חירום ציבורי אחר, המאיים על חיי האומה, מדינה החתומה על האמנה יכולה לנקוט באמצעים הסותרים את התחייבויותיה לפי האמנה. ואולם, לפי האמנה ישנן מספר זכויות בהן לא ניתן לפגוע גם בשעת חירום:

- לא ניתן לפגוע בזכות לחיים (אלא אם מדובר במוות שנגרם מפעולות מלחמתיות חוקיות)
- לא ניתן להפר את האיסור על עינויים או האיסור על עבדות
- לא ניתן להעניש שלא על פי חוק

יוזכר שבעקבות אירועי 9/11, בריטניה, במטרה להתמודד עם איום הטרור, הכריזה על מצב חירום, על מנת שיתאפשר לה להפר את הוראות האמנה האירופאית לזכויות אדם (אותה אשררה באמצעות ה-Human Rights Act 1998 ולפגוע בזכויות אדם מסוימות.[36] כאמור לעיל, לאחר אירועי 9/11 נחקק The Anti -Terrorism, Crime and Security Act 2001, אשר הקנה לממשלה את הסמכות לעצור זרים (לא אזרחים), מכוח החלק הרביעי לחוק, ללא צורך במשפט[37] ולזמן בלתי מוגבל. בית המשפט קבע כי חלק זה בחוק סותר את ה-Human Rights Act 1998,[38] ובשנת 2005 חוקק ה-Prevention of Terrorism Act (PTA) 2005, אשר ביטל והחליף את ההוראות הרלוונטיות ב-ATCSA.

רגולציה

להלן הסדרי רגולציה אשר נמצאו במהלך מחקר אשר בחן מקורות משניים (כגון מאמרים). אין מדובר ברשימה ממצה אלא בדוגמאות ראשוניות בלבד:

ביטוח מפני שיטפונות: לאחרונה החליטה ממשלת אנגליה על הסדר חדש, שטרם נכנס לתוקף [ההסדר הקיים הגיע לסיומו], עם שוק הביטוחים (הפרטי) של אנגליה ביחס לכיסוי נזקי שיטפון, הקרוי בשם "Flood Re". לפי ההסדר, על מנת לממן את הקרן, על כל משק בית יוטל היטל קבוע, בעוד בתים הנמצאים תחת סיכון ישלמו פרמיות בהתאם לערך הנכס. כמו כן, התוכנית החדשה לא תספק ביטוח לכלל האוכלוסייה (למשל, נכסים שנבנו החל משנת 2009 לא יזכו לכיסוי), זאת בניגוד למצב שהיה קיים עד עכשיו.[39] טרם הגיע ההסכם לסיומו והוחלף בהסדר החדש האמור לעיל, אנגליה הנהיגה הסכם, שזכה לשם "הסכם ג'נטלמנים", ביחס לביטוח מפני שיטפונות, שהצדדים לו הם ממשלת אנגליה, מצד אחד, ושוק הביטוחים הפרטיים, מצד שני. במסגרת ההסכם, חילקו הצדדים ביניהם את הנטל – הממשלה הייתה אחראית לספק אמצעי הגנה מפני שיטפון, בעוד המבטחים היו אחראים לפצות את בעלי הנכסים מפני נזקי שיטפון. "הסכם הג'נטלמנים" הבטיח להעניק ביטוח אוניברסלי לכלל האוכלוסייה. אולם, מבטחים פרטיים עדיין יכלו לסרב לבטח נכס אשר נחשף באופן עקבי לשיטפונות. כמו כן, לא היה הסכם כתוב עם הממשלה שעסק

---

36 Human Rights Watch World Report, לעיל ה"ש 5; הודיה קין ודפנה בן-פורת, לעיל ה"ש 5, שם

37 Geetha Mazarelo, לעיל ה"ש 8, בעמ' 333

38 שם.

39 Alistair Gray, Ministers agree UK flood insurance deal (June 27, 2013), http://www.ft.com/cms/s/0/6fc3f8dc-df15-11e2-881f-00144feab7de.html#axzz2h1yqX4gQ

ביכולתם של המבטחים לסרב להעניק ביטוחים או לגבות פרמיות גבוהות שישקפו את הסיכון בביטוח נכסים כאמור. בנוסף, הסכם הג'נטלמנים היה למעשה ביטוח חובה (והופקד בקרן משותפת עם ביטוחים עבור סיכונים אחרים) – קונים פוטנציאליים של בתים לא יכלו לקבל משכנתאות אלא אם כן דאגו לביטוח מקיף מפני שיטפונות ואסונות טבע אחרים.[40]

רגולציה באמצעות מידע: במסגרת החלק הראשון של ה–CCA, על רשויות מענה לחירום מדרגה 1 (רשויות מקומיות, שירותי חירום, שירותי בריאות למיניהם ועוד, המופיעים תחת חלקים 1–2 לנספח 1 לחוק) לדאוג להסדרים שונים כדי שניתן יהיה להזהיר את הציבור ולספק לו מידע וייעוץ. כמו כן, החוק קובע כי הרשויות צריכות לדאוג לפרסום של תוכניות החירום שנעשות ושל הערכות סיכונים. אולם, התקנות של ה–2005 The Civil Contingencies Act 2004 (Contingency Planning) Regulations - CCA מסייגות מעט את האמור בחוק וקובעות, למשל, כי בעת פרסום המידע לציבור, יש לקחת בחשבון את החשיבות בשמירת הרוגע של הציבור (היינו, החשיבות של לא להדאיג אותו שלא לצורך).

אחריות פלילית: כאמור בחלק העוסק בסמכויות, במסגרת תקנות מכח ה–CCA ניתן לקבוע עבירות פליליות בשל אי ציות להוראה (provision, direction or order) שניתנה או נעשתה מכוח תקנות החירום וכן בשל הפרעה לאדם בעת ביצוע תפקיד על פי או מכוח התקנות (בכפוף למספר הגבלות אותן מטיל החוק, למשל לחומרת העונש שניתן לקבוע וכיו"ב).

מערכת פיצויים לנפגעי טרור: יצוין כי מכוחו של ה–1995 Criminal Injuries Compensation Act, בבריטניה קיימת למעשה קרן פיצויים קבועה לנפגעי טרור.

40 Aparna Kirknel Majmudar, The National Flood Insurance Program: Maintaining Its Head Above Water, 16 U. Miami Int'l & Comp. L. Rev 183, 196-202 (2009).

המסגרת החקיקתית להסדרת מצבי חירום בישראל: סקירה

המסגרת החקיקתית

התייחסות למצבי חירום בישראל ניתן למצוא במספר מישורים:

- ברובד החוקתי, התייחסות למצבי חירום מצויה בחוק יסוד: הממשלה, אשר החליף את ההסדר בפקודת סדרי שלטון ומשפט. סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה מסדיר כיצד יש להכריז על מצב חירום ולמי הסמכות לעשות זאת, סעיף 39 עוסק בהתקנת תקנות שעת חירום (כאשר סעיף 41 מחריג את תחולתן של התקנות) וסעיף 40 עוסק בהכרזת מלחמה (ראה להלן).

- ברובד החוקי (חקיקה ראשית וחקיקת משנה), חקיקת חירום מתחלקת ל:
  - חקיקה מנדטורית – תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, אשר אינן תלויות בקיומו של מצב חירום.
  - חקיקה ישראלית, שמתחלקת אף היא לשני מישורים:
    - חקיקה תלוית הכרזת שעת-חירום – כדוגמת חוק הפיקוח על מוצרים ושירותים, התשי"ח-1957 וחוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), תשל"ט-1979.
    - חקיקה שאינה תלויה בקיומה של הכרזה כללית על מצב חירום – חקיקה ראשית של הכנסת שמאפשרת הכרזה על מצבי חירום נקודתיים, במנותק מקיומו של מצב חירום כללי (למשל, חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, להלן ופקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971).

כמו כן, בתקנות ובחוקים "שגרתיים" רבים ניתן למצוא הוראות "פנימיות" שמתייחסות למצבי חירום (למשל, תקנות הטיס (בטיחות בשדות תעופה של רשות שדות התעופה), התשנ"ב-1992, סעיף 91 לחוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002, סעיף 46 לחוק רשות השידור, תשכ"ה-1965 וסעיפים 50 ו-51א לחוק הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן-1990).

עולה, אם כך, כי ההסדרה של מצבי חירום נעשית באמצעות שורה ענפה של דברי חקיקה, העוסקים בנושאים שונים, לרבות:

אסונות טבע	טרור ומלחמות	מצבי חירום חברתיים-כלכליים
• שיטפונות: חוק הניקוז וההגנה מפני שיטפונות, תשי"ח- 1957 (להלן: חוק הניקוז). • שריפות: חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959, חוק הרשות הארצית לכבאות ולהצלה, התשע"ב-2012 וחוק למניעת שריפות בשדות, התש"י-1949. • מחלות מדבקות: פקודת בריאות העם, 1940. • חומרים מסוכנים: חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993. • רעידות אדמה: "תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה" (תמ"א 38).	• "מצב מיוחד בעורף", מכוח חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. • מאבק בארגוני טרור, באמצעות פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948, תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, וסעיפים בחוק העונשין, התשל"ז-1977. בהקשר זה, יש לציין את הצעת חוק המאבק בטרור, התשע"א-2011. • איסור מימון טרור: חוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005.	• מנגנון חוק ההסדרים, נועד במקור להסדיר משבר כלכלי חמור שהתקרב לכדי מצב חירום כלכלי.[1] בפועל, השימוש בחוק ההסדרים חרג מהתכלית הראשונית שלו ומדי שנה הוא מחוקק על מנת להשיג יעדי תקציב במנותק מקיומו (או היעדרו) של מצב חירום כלכלי. • אין בישראל התייחסות ספציפית למצבי קיצון כלכליים-חברתיים
• חקיקה "גנרית": "אירוע אסון המוני", מכוח פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א- 1971 (להלן: פקודת המשטרה).		

1 טל גולן, "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת הרווחה הישראלית" **משפט וממשל** יא תשס"ח 243, 248.

כניסה למצב חירום

נושא	הגדרת "מצב חרום"	למי סמכות להכריז ובאילו תנאים?	חוקי חרום הנכנסים לתוקף בעת חירום	סיום מצב חרום
מצב חירום כללי	חוק יסוד: הממשלה אינו מספק הגדרה פורמלית למונח "מצב חירום".	לפי סעיף 38(א) לחוק יסוד: הממשלה, **לכנסת** הסמכות להכריז על מצב חירום, אם ראתה "שקיים במדינה מצב של חירום". זאת, ביוזמתה שלה או לפי הצעתה של הממשלה. אולם, גם **לממשלה** סמכות להכריז על מצב חירום, לפי סעיף 38(ג) לחוק יסוד: הממשלה, אם ראתה "שקיים במדינה מצב של חירום ושעקב דחיפות העניין יש להכריז על מצב חירום עוד לפני שניתן לכנס את הכנסת". בנוסף, קובע תקנון הכנסת, בפרק ו, מספר תנאים והליכים פרוצדוראליים נוספים לעניין ההכרזה (הן על ידי הממשלה והן על ידי הכנסת). למשל, החלטה על הכרזת מצב חירום על ידי הכנסת לא תתקבל אלא אם כן המליצה על כך וועדה משותפת הכוללת, במשותף, את ועדת החוץ והביטחון וועדת החוקה חוק ומשפט (להלן – "הוועדה המשותפת"). על הוועדה המשותפת להביא את המלצתה לאישור הכנסת, ואם מדובר בהמלצה על הכרזה חוזרת על מצב חירום – עליה להביא את המלצתה לאישור הכנסת "לא יאוחר מ- 14 ימים לפני תום מצב החירום"; ואם הוכרז מצב חירום על ידי הממשלה, על הממשלה להודיע על כך מיד ליושב ראש הכנסת וליושב ראש הוועדה המשותפת. על הוועדה לדון בהכרזה ולהביא המלצתה לאישור הכנסת "בהקדם האפשרי". על ההכרזות להתפרסם ברשומות.	תוקפם של דברי חקיקה רבים שנחקקו לאורך השנים תלוי בקיומו של מצב חירום ואם יבוטל מצב החירום, הוראות חוקים אלו יבוטלו יחד איתו. זהו הגורם לכך שמצב חירום מוארך בישראל באופן עקבי.[2] בין חוקים אלה ניתן למצוא את: חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, המאפשר ביצוע רגולציה על השוק באמצעות צווים המאפשרים פיקוח כללי על שירותים ומצרכים, לרבות פיקוח על מחירים, מכירות ורכישות של מצרכים ושירותים שהוכרזו כ"בני פיקוח" ופיקוח על פעולותיהם והתנהלותם של מפעלים העוסקים ב"פעולה חיונית", כהגדרתה בחוק; סעיפים ספציפיים בפקודת הנזיקין; החוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת חירום, התש"י-1949; חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), המקנה סמכות לביצוע מעצרים מנהליים (להלן); פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948; סעיפים בחוק הסדרי משפט ומינהל [נוסח משולב], תש"ל-1970 ועוד.	משך תוקפה של הכרזה של הכנסת על מצב חירום יהיה בהתאם לקבוע בהכרזה, אך **לא יעלה על תקופה של שנה**. הכנסת רשאית להכריז שוב ושוב על מצב חירום. וכאמור, בכל שנה מכריזה מחדש על מצב חירום.[3] למעשה, מאז הכרזת העצמאות בשנת 1948 היתה ישראל נתונה תחת הכרזה של מצב חירום.[4] תוקפה של הכרזה על מצב חירום על ידי הממשלה יפוג **כעבור 7 ימים מהיום בו ניתנה**, אם לא אושרה או בוטלה לפני כן על ידי הכנסת. אם לא התכנסה הכנסת, הממשלה רשאית להכריז שוב על מצב חירום. כאמור, לכנסת סמכות לבטל הכרזה על מצב חירום בכל עת, בין אם מצב החירום הוכרז על ידה או בין אם הכריזה עליו הממשלה (על ביטול כאמור להתפרסם ברשומות).

2 ראו באתר הרשמי של הכנסת: http://main.knesset.gov.il/About/Lexicon/Pages/emergency-announcment.aspx.

3 הכרזה על מצב חירום ניתנה על ידי הכנסת מה-8.7.2013 ועד ה-31.12.2013 (י"פ תשע"ג מס' 6630).

4 מנחם הופנונג ישראל – בטחון המדינה מול שלטון החוק 1948-1991 52 (1991).

נושא	הגדרת "מצב חרום"	למי סמכות להכריז ובאילו תנאים?	חוקי חרום הנכנסים לתוקף בעת חירום	סיום מצב חרום
אירוע אסון המוני	לפי סעיף 90א לפקודת המשטרה, "אירוע אסון המוני" הינו "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" (הסעיף מגדיר גם את המונחים "אירוע חומרים מסוכנים"; "אירוע כימי או ביולוגי"; "אירוע קרינה רדיולוגי").	ככלל, לפי סעיף 90ב(א), סמכות ההכרזה על "אירוע אסון המוני" נתונה **לשר לביטחון פנים**. אולם, החוק מחריג מתחולת הסעיף הנ"ל שישה מקרים ספציפיים וקובע כי סמכות ההכרזה לגביהם נתונה לראש הממשלה או לשר הבטחון, לפי מהות האירוע. (למשל, באירוע אסון המוני "שמקורו, כולו או חלקו, בתוך שטח של מיתקן ביטחוני או בתחומי שטח המוחזק על ידי צה"ל" – סמכות ההכרזה נתונה לראש הממשלה או לשר הביטחון). במקרים מסוים מקים החוק חובת היועצות טרם הכרזה עם שר נוסף אשר האירוע גם בתחום אחריותו, בין על פי דין ובין על פי החלטת ממשלה. על פי חוק-יסוד: הממשלה קיימת גם סמכות כללית של הממשלה להעביר נושאים משר לשר, באישור הכנסת. הודעה על הכרזה על אסון המוני צריכה להימסר לשר הביטחון ולמפקח הכללי[5] (ובחלק מהחריגים אשר הוזכרו לעיל – לרמטכ"ל), ועם מסירתה לאחרון – תיכנס לתוקפה. יצוין, כי שוטר רשאי לעשות שימוש בסמכויות המנויות בפקודת המשטרה ביחס לאירוע אסון המוני, באישור קצין משטרה ובפרק הזמן שקבע הקצין באישורו, או כל עוד הכרזה על אסון המוני הינה בתוקף (סעיף 90ד(ג) לפקודת המשטרה). קצין המשטרה רשאי לתת אישור כאמור בתוך **פרק זמן שלא יעלה על יומיים** לאחר היום שבו נודע למשטרה על קרות אירוע האסון ההמוני, ואם ניתנה הכרזה על אסון המוני – רשאי לתת אישור כל עוד ההכרזה בתוקף (סעיף 90ד(ד)(2) לפקודת המשטרה). מכאן, נראה כי ישנו טווח זמן של יומיים, בו רשאי קצין המשטרה לתת אישור לשוטר לעשות שימוש בסמכויותיו לעניין אירוע אסון המוני, המנויות בסעיף 90ד(ג), **גם אם טרם ניתנה הכרזה פורמלית על "אירוע אסון המוני"**.		תוקפה של הכרזה על "אירוע אסון המוני" יפקע תוך 48 שעות מרגע שניתנה. השר יכול להאריך את תוקף ההכרזה, כל עוד סך תקופות ההארכה לא יעלה על 96 שעות. כמו כן, הממשלה רשאית להאריך את תוקפה של ההכרזה, כל עוד סך תקופות ההארכה שניתנו על ידה לא יעלה על 7 ימים. באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, לממשלה יש סמכות להאריך את תוקף ההכרזה לתקופות נוספות.

נושא	הגדרת "מצב חרום"	למי סמכות להכריז ובאילו תנאים?	חוקי חרום הנכנסים לתוקף בעת חירום	סיום מצב חרום
שריפה	אין בחקיקה חיוב להכריז באופן פורמלי על מצב חירום הנובע משריפה ובעת מצב חירום מהותי הנובע או כולל שריפה, ניתן להשתמש בסמכויות השונות המעוגנות בחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, תשע"ב–2012. יוזכר כי בשנת 2010 פקדה את ישראל שריפת יער נרחבת (אסון הכרמל). צורת המענה לאסון, ההתמודדות עמו וההיערכות לו בקרב הגורמים הנוגעים לדבר (מערך הכבאות וההצלה, משטרת ישראל, רשות שמירת הטבע והגנים ועוד) זכו לביקורת חריפה מצד מבקר המדינה.[6] אירוע זה היה מבין הגורמים שהביאו לחקיקתו של חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה.[7]			
שיטפונות ומשברי מים	אין בחקיקה הסמכה להכריז באופן פורמלי על מצב חירום הנובע משטפונות ומשברי מים. לפי סעיף 53 לחוק הניקוז נתונה לשר החקלאות הסמכות להכריז בצו על אזור הנגוע בשיטפון שהוא אזור מוגן (בהתקיים תנאים מסוימים, להלן) "ולאסור באותו צו או בצו מאוחר יותר, מרעה או מעבר של בעלי-חיים באזור, את עיבוד הקרקע בו בכל צורה שהיא או כל עבודה הנעשית עליה, לרבות קטילה, כריתה, שריפה או סילוק של כל צמחיה". לפי סעיף 53 לחוק הניקוז לשר החקלאות ישנה סמכות גם "להורות לנציב [המים] על ביצוע כל עבודה או פעולה באזור המוגן על ידיו או על ידי שליחיו, שלדעתו יש בה צורך דחוף לשם תיקון הנזק שנגרם על ידי השטפון או כדי מניעתו בעתיד, ובלבד שלא תופקע קרקע או זכות בה ולא יותקן בה מבנה או מיתקן של קבע...". כמו כן, לפי סעיף 18א לחוק המים, התשי"ט-1959, ישנה סמכות להכריז על "**אירוע פגיעה במים**" - "אירוע הגורם או העלול לגרום לפגיעה ממשית באספקת מים המיועדים לשתיה, באיכות מים כאמור או ביכולת של מקור מים ותשתית מים המיועדים לשתיה לשמש לייעודם האמור".	מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב הפועלת תחת משרד התשתיות, רשאי להכריז על **אירוע פגיעה במים**.		החוק אינו מציין כיצד ניתן להביא את ההכרזה על "אירוע פגיעה במים" לסיומה.
חומרים מסוכנים	לפי סעיף 1 לחוק חומרים מסוכנים, "**אירוע חומרים מסוכנים**" פירושו "התרחשות בלתי מבוקרת או תאונה, שמעורב בה חומר מסוכן, הגורמת או העלולה לגרום סיכון לאדם ולסביבה, לרבות שפך, דליפה, פיזור, פיצוץ, התאיידות, דליקה", כאשר "חומר מסוכן" הינו "רעל או כימיקל מזיק" ו"כימיקל מזיק" פירושו כל חומר המצוין בתוספת הראשונה לחוק, בין "בצורתו הפשוטה ובין מעורב או ממוזג בחמרים אחרים".	השר לבטחון פנים, בין לבקשת השר לאיכות הסביבה ובין מיוזמתו, ובמידת הצורך בהתייעצות עם השר לאיכות הסביבה" (ראה את סעיף 90א לעיל). ראה גם הפירוט לגבי "אירוע אסון המוני" לעיל.		ראה בחלק העוסק ב"אירוע אסון המוני".

נושא	הגדרת "מצב חרום"	למי סמכות להכריז ובאילו תנאים?	חוקי חרום הנכנסים לתוקף בעת חירום	סיום מצב חרום
	הגדרת "אירוע אסון המוני" בסעיף 90א לפקודת המשטרה כוללת גם "אירוע חומרים מסוכנים". להגדרת "חומר מסוכן" ו"אירוע חומרים מסוכנים" מפנה סעיף 90א לחוק חומרים מסוכנים. מכאן ניתן ללמוד כי במקרה של אירוע חומרים מסוכנים "הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור" מוסמך השר לבטחון פנים להכריז על "אירוע אסון המוני".			
מחלות מדבקות	לפי סעיף 20 לפקודת בריאות העם (שכותרתו: "סמכויות לשעת-חירום)" אם נראה כי מרחפת על איזה חלק של ישראל סכנה של מחלה איומה אפידמית, מקומית או מידבקת או כי הוא נגוע במחלה כזאת, דהיינו, דבר, חולירע, קדחת צהובה, אבעבועות, טיפוס הבטן או מחלה אחרת שהכריז עליה שר הבריאות, במודעה ברשומות, כי היא מחלה מידבקת מסוכנת...."	הסמכות להכריז כי קיימת שעת חירום, ובלשון החוק: כי "סכנה חמורה מרחפת על בריאות העם על ידי איומה או קיומה של מחלה כזאת בישראל או בארצות השכנות", נתונה לשר הבריאות.	לא נמצאה חקיקת חרום הנכנסת לתוקף ביחס למצב חירום הנובע ממחלות מדבקות.	החוק אינו מציין מתי תוקף הכרזה כאמור פוקע.
מלחמה ו"מצב מיוחד בעורף".	אין בנמצא הגדרה פוזיטיבית למצב חירום של מלחמה[8] לפי סעיף 9ג לחוק ההתגוננות האזרחית, ניתן להכריז על "**מצב מיוחד בעורף**" המוגדר כמצב בו "קיימת סבירות גבוהה שתתרחש התקפה על האוכלוסיה האזרחית".	לפי סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה, פתיחה במלחמה מחייבת **החלטת ממשלה**. הודעה על החלטה כאמור צריכה להימסר לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת מהר ככל הניתן, כאשר על ראש הממשלה למסור את ההודעה גם במליאת הכנסת, בהקדם האפשרי. הסעיף מחריג מתחולתו "פעולות צבאיות הנדרשות למטרת הגנה על המדינה וביטחון הציבור", וקובע כי הודעה על פעולות מעין אלו צריכה להימסר, בהקדם האפשרי, לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת. הסמכות להכריז על "**מצב מיוחד בעורף**" נתונה ככלל לממשלה, אם שוכנעה כי אכן קיימת סבירות כאמור להתקפה על אזרחי המדינה. ההכרזה מתאפשרת במדינה כולה או בשטח מסוים. ככלל, ההכרזה מותנית באישורה של וועדת החוץ והביטחון של הכנסת.		ביחס להכרזה על מצב מיוחד בעורף, אם לא פעלה ועדת החוץ והבטחון כאמור בסעיף 9ג(2) לחוק, המעניק לה סמכות "לזמן את ראש הממשלה, שר הביטחון או הרמטכ"ל להופיע בפניה בתוך 48 שעות מההכרזה, לצורך אישורה" של ההכרזה, יפקע תוקפה של ההכרזה תוך 5 ימים מהיום שניתנה. הממשלה רשאית להאריך את תוקף ההכרזה, באישור מראש של וועדת החוץ והביטחון. אם לא הופיע אף אחד מן הגורמים המנויים לעיל (דהיינו, ראש הממשלה, שר הביטחון או הרמטכ"ל), אותם זימנה הוועדה בפניה, או שהחליטה הוועדה שלא לאשר את ההכרזה, תוקפה של ההכרזה יפקע בתום 48 שעות משעת ההכרזה. אם אישרה הוועדה את ההכרזה או את הארכתה לתקופה מסוימת וקבעה את תקופתה, הממשלה רשאית לבקש פעם נוספת את אישור הוועדה למתן אורכה להכרזה. יצוין, כי החוק אינו מגביל את מספר הפעמים שהממשלה יכולה לבקש אורכה.

נושא	הגדרת "מצב חרום"	למי סמכות להכריז ובאילו תנאים?	חוקי חרום הנכנסים לתוקף בעת חירום	סיום מצב חרום
		על הממשלה להודיע על ההכרזה לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת וזו תהיה רשאית לזמן את ראש הממשלה, שר הביטחון או הרמטכ"ל להופיע בפניה תוך 48 שעות מרגע ההכרזה, על מנת לאשר את ההכרזה. בנוסף, גם שר הביטחון רשאי להכריז על מצב מיוחד בעורף, בהתאם לסעיף 9ג(ב) לחוק ההתגוננות האזרחית, אם "קיימות נסיבות המצדיקות הכרזה על מצב מיוחד בעורף, והממשלה טרם הכריזה על כך". יש ליידע על הכרזה כאמור את הממשלה ואת וועדת החוץ והביטחון של הכנסת.		תוקפה של הכרזה על ידי השר יפקע לאחר 48 שעות, אלא אם כן בוטלה קודם לכן בידי שר הביטחון או הממשלה. כמו כן, הממשלה רשאית להאריך את תוקפה של ההכרזה, אם מתקיימים התנאים החלים על הכרזת הממשלה על מצב מיוחד בעורף, בכפוף לשינויים המתחייבים. כמו כן, סעיף 9ג(ד)(1) לחוק קובע כי "הממשלה או שר הביטחון רשאים, כל אחד בתחומי סמכותו, לשנות את ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, וכן רשאית הממשלה לשנות את הכרזת שר הביטחון". שר הביטחון רשאי לבטל את הכרזתו, כל עוד הממשלה לא שינתה או האריכה את ההכרזה.
אירוע טרור	החקיקה בישראל אינה מתייחסת באופן פרטני, בהקשר של סמכויות הכרזה על מצב חירום, למצב חירום הנובע מאירוע טרור, ונדמה כי החקיקה הרלוונטיות ביותר המסדירה סמכויות במקרה של אירוע טרור הינה פקודת המשטרה בחלק העוסק באירוע אסון המוני (ראה לעיל).			

* יצוין, כי חוק פיצוי נפגעי אסון טבע (פיצוי בשל נזקים לתשתיות לחקלאות), התשמ"ט–1989, מאפשר על הכרזתו של "אסון טבע" אך לצורך מתן פיצויים למי שסבל, בענף החקלאות, מנזק עקב אסון טבע, כמפורט בחוק (ראה להרחבה להלן, תחת נושא 5 – רגולציה).

5 על פי הפקודה, המפקח הכללי הינו "קצין המשטרה הבכיר הממלא אותה שעה תפקידי המפקח הכללי של משטרת ישראל, לרבות סגן המפקח הכללי של משטרת ישראל"

6 ראו דוח מבקר המדינה, דוח ביקורת על השרפה בכרמל – דצמבר 2010 – מחדלים, כשלים ומסקנות (2012).

7 הצעת חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב–2012, ה"ח 600, בעמ' 600.

8 נראה כי הכנסת תשתמש בסמכותה להכריז על מצב חירום לפי סעיף 38 לחוק יסוד: הממשלה גם במקרים של מלחמה. בהקשר זה יצוין, כי בדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת עלתה שאלה הזו. כך נכתב בפרטוקול הוועדה: "לדיון – האם ראוי לקבוע עילות מהותיות להכרזה (איום קיומי למדינה, לסדר הציבורי או לשלום הציבור בשל מלחמה, אסון טבע, התקוממות מזוינת, משבר כלכלי חמור)? או שמא עילות כאלו לא יכללו את כל המצבים (רשימה סגורה או רשימה לא ממצה)? ואם לא עילות – האם ראוי להכביד בפרוצדורה על מנת להרתיע משימוש בכלי זה שלא לצורך? האם להבחין בין סוגים שונים של מצבי חירום?". ראו באתר הכנסת (http://www.knesset.gov.il/huka) – חוקה בהסכמה רחבה, פרק שנים עשר: שעת חרום (http://huka.gov.il/wiki/index.php/%D7%97%D7%95%D7%A7%D7%94:%D7%A9%D7%A2%D7%AA_%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%9D).

סמכויות

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
מצב חירום כללי – התקנת תקנות שעת חירום	**סמכות התקנת תקנות שעת חירום**: לפי סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה, רשאית הממשלה במצב חירום "להתקין תקנות שעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים". במקרים בהם לא ניתן לכנס את הממשלה וקיים צורך דחוף וחיוני להתקין את התקנות, רשאי ראש הממשלה להתקינן או להסמיך שר אחר שיעשה זאת. תוקפן של התקנות לא יעלה על שלושה חודשים מיום התקנתן, אלא אם כן תוקפן הוארך בחוק, או שהכנסת ביטלה אותן בחוק או שהן בוטלו על ידי החלטה של רוב חברי הכנסת. אם חדל להתקיים מצב החירום, התקנות ימשיכו להתקיים לתקופת תוקפן, ובלבד שלא תעלה התקופה על 60 יום מסיום מצב החירום. תקנות שהוארך תוקפן בחוק, ימשיכו להתקיים. חקיקתן של תקנות שעת חירום מתאפשרת גם במצב של מלחמה.	לפי סעיף 39 לחוק-יסוד: הממשלה, הסמכות להתקין את התקנות מוקנית לממשלה ובמקרים בהם "ראה ראש הממשלה כי לא ניתן לכנס את הממשלה וכי קיים צורך דחוף וחיוני להתקין" התקנות, הסמכות להתקין את התקנות מוקנית לו או לשר אותו הסמיך להתקינן.	התקנות יכולות לשנות כל חוק, לקבוע בו תנאים או להפקיע זמנית את תוקפו, להטיל או להגדיל מיסים או תשלומי חובה נוספים, כל עוד החוק אינו קובע אחרת. **אולם, אין בכוחן של התקנות "למנוע פניה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע או להתיר פגיעה בכבוד האדם".**	לפי סעיף 39(ה), "לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת". התקנות ייכנסו לתוקף עם פרסומן ברשומות, ואם לא ניתן לפרסמן, עליהן להיות מפורסמות "בדרך מתאימה אחרת", כל עוד הן יפורסמו ברשומות באופן מיידי כשניתן יהיה לעשות זאת.
אירוע אסון המוני	באירוע אסון המוני (גם אם לא הייתה הכרזה פורמלית – ראה תנאים להפעלת הסמכות), למעט אירוע שסמכות ההכרזה עליו נתונה לשר הביטחון או לראש הממשלה, מוסמך שוטר, **לפי סעיף 90ד(ג)** לפקודת המשטרה [הנמצא בפרק שישי 1 לפקודה] ובנוסף לסמכויותיו (לפי ס' 4א) שלא בעת ארוע אסון המוני, לעשות שימוש בסמכויות שלהלן, תוך הרשאה להשתמש בכוח סביר נגד אדם או רכוש על מנת לכפות את הציות להוראות אלו: "(1) להורות לגוף הצלה (בהתאם להגדרה של המונח "גוף הצלה" בפקודה), לפעול במסגרת תפקידו וסמכויותיו ולהפעיל את הציוד שברשותו לצורך מילוי תפקידו; (2) להורות לכל אדם הנמצא בשטח האירוע או באזור העלול להיפגע כתוצאה מהאירוע, כל הוראה סבירה; (3) להורות למי שבבעלותו, בחזקתו, בשליטתו או בפיקוחו ציוד או חומר, להעמיד את הציוד או החומר לרשות משטרת ישראל או לרשות גופי ההצלה;	הסמכויות המפורטות בעמודה הקודמת (למעט אלו העוסקות בסמכויות מפקד המחוז או המרחב להורות על ביצוע תרגילים) נתונות לשוטר או לממלא תפקיד ב"גוף הצלה", כהגדרתו בחוק, וכן לחייל במקרה של אירוע אסון המוני.	הסמכויות האמורות מוקנות כלפי אנשים ורכוש	שוטר רשאי לעשות שימוש בסמכויות המנויות בסעיף 90ד(ג) "באישור קצין משטרה ובתוך פרק הזמן שקבע באישורו, **או אם ניתנה הכרזה [על אירוע אסון המוני]** [...] – **כל עוד ההכרזה כאמור בתוקף**". יש לציין כי "קצין המשטרה רשאי לתת אישור כאמור [...] בתוך **פרק זמן שלא יעלה על יומיים** לאחר היום שבו נודע למשטרת ישראל על קרות אירוע האסון ההמוני, ואם ניתנה הכרזה כאמור [...], כל עוד ההכרזה בתוקף". סמכויותיו של שוטר או מי שממלא תפקיד בגוף הצלה לפי סעיף 90ד(ו) (כניסה לחצרים) מותנות בכך שזיהה את עצמו לפני מי שנמצא במקום,

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	(4)לסגור שטח או מקום ולמנוע מכל אדם להיכנס אליו או לצאת ממנו, וכן לדרוש מכל אדם בשטח האירוע או באזור העלול להיפגע כתוצאה מהאירוע להישאר במקום שבו הוא נמצא, לצאת ממנו או להיכנס למקום שקבע". בנוסף, **לפי סעיף 90ד(ו) לפקודה**: "באירוע אסון המוני, רשאי שוטר או מי שממלא תפקיד בגוף הצלה, להיכנס לכל מקום, ככל שהדבר נדרש לצורך מילוי תפקידו, ולהשתמש בכוח סביר לצורך ביצוע סמכות הכניסה כאמור". בנוסף, **לממונה על אירוע חומרים מסוכנים** מוענקות סמכויות מסוימות, אשר יפורטו להלן תחת הקטגוריה של "חומרים מסוכנים", "בעת אירוע חומרים מסוכנים או בעת שהוא פועל כגוף הצלה לפי סעיף 4א(א)(2) או פרק שישי 1 לפקודת המשטרה, ובעת תרגיל להיערכות לקראת אירוע חומרים מסוכנים". **בענין היערכות לאירוע אסון המוני:** * **למפקד מחוז או למפקד מרחב** ישנה סמכות להורות על ביצועו של תרגיל, או קיומו של אימון או הכנה לקראת אירוע אסון המוני. בנוסף, לפי סעיף 90ד(ב) לפקודה " יהיו כל גוף הצלה וכל משרד ממשלתי או כל גוף אחר, מוסמכים ואחראים לנקוט את כל האמצעים הנדרשים לשם היערכות לקראת אירוע אסון המוני ולמניעה או לצמצום נזקים בעת התרחשותו של אירוע כאמור בתחום שהם מופקדים עליו לפי כל דין, ובהתאם להוראות להפעלה משולבת ולהוראות המקצועיות."			הודיע לו את המטרה שלשמה נדרשת הכניסה, והזהירו כי יש בכוונתו להשתמש בכוח לצורך הכניסה. חובות אלו לא יחולו אם נוכח הגורם העושה שימוש בסמכות כי במקום לא נמצא אדם. כמו כן, שימוש בסמכויות אלו, כאשר מופעלות בתחומי שטח של מיתקן ביטחוני או בשטח המוחזק בידי צה"ל או בשטח מרכזי המחקר הגרעיני שנמצאים באחריותה של הוועדה לאנרגיה אטומית, דורש את הסכמתו של הרמטכ"ל או של הממונה על הביטחון במערכת הביטחון בהתאם לעניין או מי שהוסמך על ידם לשם כך.
	בנוסף, אם הוכרז אירוע אסון המוני לפי פקודת המשטרה, רשאי שר התעשיה המסחר והתעסוקה: * להכריז בצו, "לאחר התייעצות עם ראש הממשלה, עם השר לביטחון הפנים או עם שר הביטחון, לפי הענין" שהוראות פרק ד' לחוק שירות עבודה בשעת-חרום, התשכ"ז-1967, המאפשר לקרוא לאנשים בצו להתגייס לשרות עבודה, "יחולו בשטח שעליו חלה ההכרזה ועל מפעלים למתן שירותים קיומיים הדרושים לתפקודו של השטח בין שהם מצויים בשטח ובין מחוץ לו".	שר התעשיה, המסחר והתעסוקה (להלן: שר התמ"ת) (יצוין, כי עם כינונה של הממשלה ה-33 הוחלף שמו של משרד התמ"ת למשרד הכלכלה).	אנשים	התנאי להפעלת סמכויות אלו של השר הוא קיומה של הכרזה על אירוע אסון המוני לפי פקודת המשטרה. צו כאמור מכוח חוק שירות עבודה בשעת-חרום יפקע במועד שבו פקעה ההכרזה על אירוע אסון המוני, אלא אם כן בוטל הצו קודם לכן על ידי שר התמ"ת.

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	* להתיר העסקת בני נוער גם אחרי השעה 23:00 במקום שבו עובדים במשמרות או כאשר עבודת הנער נחוצה בשל ההכרזה על אירוע אסון המוני, "ובלבד שהובטחו לדעת השר תנאים לשמירת בריאותו ורווחתו של הצעיר" (סעיף 25(ב) לחוק עבודת נוער, התשי"ג–1953).			תוקפו של ההיתר האמור להעסקת בני נוער יפקע במועד בו יפקע תוקף ההכרזה, או במועד אחר שייקבע בהיתר. סמכות זו של השר למתן היתר להעסקת בני נוער לאחר השעה 23:00 מוענקת לו גם כאשר קיימת הכרזה על מצב מיוחד בעורף (סעיף 9ג לחוק ההתגוננות האזרחית).
	לפי תיקון מס' 233א לפקודת העיריות (שכותרתו סיוע לרשות מקומית אחרת במצב חירום) שר הפנים רשאי להתיר לעירייה לפעול מחוץ לתחומה לשם סיוע לרשות מקומית במילוי חובה, תפקיד או סמכות חיוניים, והכול לפי תנאים שקבע, לרבות לעניין שיפוי עירייה מסייעת בנסיבות המצדיקות זאת, בהתקיים אירוע אסון המוני או סבירות גבוהה שיתרחש.	שר הפנים	עיריות	השר שוכנע כי קיימת סבירות גבוהה שיתרחש או מתרחש בתחום שיפוטה של הרשות המקומית המסתייעת אירוע אסון המוני, כהגדרתו בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א–1971; שר הפנים התייעץ עם יושב ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. שר הפנים נוכח כי התקיימו שני התנאים הבאים: (1) בשל נסיבות מצב החירום הרשות המקומית המסתייעת אינה מסוגלת לספק לתושביה שירות חיוני או שמתן השירות נפגע באופן מהותי; (2) פעילות העירייה המסייעת מחוץ לתחומה לא תפגע באופן מהותי במילוי חובותיה לפי כל דין או בשירותים שהיא מספקת לתושביה. השתמש שר הפנים בסמכותו כאמור, יודיע על כך בהקדם האפשרי לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.
שריפה	סמכויותיו השגרתיות של כבאי בעת "אירוע כבאות והצלה", אותו מגדיר חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה כ"דליקה וכל מצב סכנה אחר שרשות הכבאות וההצלה מטפלת בו בהתאם לתפקידיה" מפורטות בחלק ד' לחוק (וכוללות, בין היתר, סמכות כניסה לחצרים, סמכות להשתמש ברכוש ועוד).	קצין כבאות והצלה	רכוש ואנשים	קצין כבאות והצלה יכול לעשות שימוש בסמכותו זו רק **בנסיבות מיוחדות**, דהיינו, "בעת אירוע כבאות והצלה שמתעורר בו חשש לפגיעה מיידית בחיי אדם או ברכוש" וכן – "אם מצא כי אין די בציוד או בחומרים העומדים לרשותו לטיפול באירוע כאמור".

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	בנוסף, קובע החוק בסעיף 25 כי "**בעת אירוע כבאות והצלה שמתעורר בו חשש לפגיעה מיידית בחיי אדם או רכוש, רשאי קצין כבאות והצלה**" (בניגוד לכבאי) לעשות את אלה "לצורך ביצוע הפעולות הנדרשות באופן דחוף": "להשתמש בציוד או בחומרים הנמצאים בחזקת כל אדם לתת הוראות לכל אדם לעניין סיוע ושימוש בציוד או בחומרים"			
שטפונות ומשברי מים	ביחס לשיטפונות, לפי סעיף 53 לחוק הניקוז, לשר החקלאות ישנה סמכות: "להכריז בצו על אזור הנגוע בשטפון שהוא אזור מוגן ולאסור באותו צו או בצו מאוחר יותר": מעבר או מרעה של בע"ח באזור "את עיבוד הקרקע בו בכל צורה שהיא או כל עבודה הנעשית עליה, לרבות קטילה, כריתה, שריפה או סילוק של כל צמחיה"; להורות למנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב "על ביצוע כל עבודה או פעולה באזור המוגן על ידיו או על ידי שליחיו, שלדעתו יש בה צורך דחוף לשם תיקון הנזק שנגרם על ידי השטפון או כדי מניעתו בעתיד, ובלבד שלא תופקע קרקע או זכות בה ולא יותקן בה מבנה או מיתקן של קבע מכוח סמכות לפי סעיף זה."	לשר החקלאות	מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב ואנשים	השר יכול לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 53 "אם ראה שהדבר דרוש לשם מניעת סכנה תכופה שאין למנעה בדרך אחרת לפי חוק זה, או כדי למנוע שטפון או סחף קרקע או לתקן נזק שנגרם על ידי שטפון או סחף".
	לפי סעיף 18א(ב) לחוק המים, למנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב, מרגע שהוכרז "אירוע פגיעה במים", נתונה הסמכות "לצוות על כל אדם הנוגע בדבר לעשות את כל הדרוש לשם טיפול באירוע כאמור, מניעתו, הפסקתו, החזרת המצב לקדמותו ומניעת הישנותו, ולשם הסדרת אספקת מים לצרכנים שנפגעו כתוצאה מאותו אירוע, לתקופה ובתנאים שיקבע בצו", זאת בהתאם לכללים שתקבע הרשות הממשלתית למים ולביוב.	למנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב	כלפי אנשים	השימוש בסמכותו זו של מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב מותנה בקיומה של הכרזה על "אירוע פגיעה במים".
חומרים מסוכנים	לפי חוק חומרים מסוכנים, לממונה על אירוע חומרים מסוכנים (אשר לפי סעיף 1ג16 לחוק ממונה על ידי השר לאיכות הסביבה "מבין עובדי משרדו או מבין עובדי רשות מקומית בהסכמת ראש אותה רשות) מוענקות הסמכויות שלהלן: לפי סעיף 2ג16(א),	לממונה על אירוע חומרים מסוכנים	אנשים ורכוש. וכן קציני משטרה/קציני צה"ל	הממונה יכול לעשות שימוש בסמכותו זו, לפי סעיף 2ג16, "בעת אירוע חומרים מסוכנים או בעת שהוא פועל כגוף הצלה לפי סעיף 4א(א)(2) או פרק שישי 1 לפקודת המשטרה, ובעת תרגיל להיערכות לקראת אירוע חומרים מסוכנים"

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	(1)מתן ייעוץ מקצועי לקצין משטרה או לקצין צה"ל, לפי בקשתם, לגבי אופן הטיפול בחומרים מסוכנים, כדי למנוע, לצמצם או להפסיק סכנה לאדם ולסביבה וכן מתן ייעוץ מקצועי כאמור לגבי הנחיות התנהגות לציבור ולגופי ההצלה; [...] (2)מתן ייעוץ מקצועי להחזרת המצב באזור האירוע לקדמותו והנחיות לשיקום אזור האירוע." לפי סעיף 2ג16(ב) – "לצורך ביצוע תפקידיו לפי סעיף קטן (א), יהיו לממונה על אירוע חומרים מסוכנים הסמכויות המפורטות להלן: (1)לדרוש מאדם המצוי באזור האירוע או מאדם שיש לממונה על אירוע חומרים מסוכנים יסוד להניח כי יש לו קשר לאירוע או מידע בקשר אליו, להזדהות; (2)להיכנס לכל מקום ככל הדרוש לטיפול באירוע החומרים המסוכנים לשם מניעה וצמצום סכנה לחיי אדם; (3)לדרוש מסמכים, לעיין בהם וליטול אותם או העתקים מהם; (4)ליטול דוגמה מכל חומר שיש לו יסוד סביר להניח שהוא חומר מסוכן; סעיף 4ג16 לחוק קובע כי "באירוע חומרים מסוכנים שמקורו בשטח מרכזי המחקר הגרעיני שבאחריות הועדה לאנרגיה אטומית, או שמקורו בשטח של מיתקן בטחוני או בשטח המוחזק על ידי צה"ל, כהגדרתם בסעיף 90א לפקודת המשטרה, לא יחולו הוראות סעיף 2ג16, אלא אם כן אישר ראש הממשלה או שר הבטחון, לפי הענין, את הפעלת סמכויותיו של ממונה על אירוע חומרים מסוכנים הקבועות באותו סעיף."			
	לפי סעיף 28 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, "בעת אירוע חומרים מסוכנים ובעת תרגיל היערכות לקראת אירוע חומרים מסוכנים, נוסף על כל תפקיד, יהיו לכל גורם המנוי בפסקאות (1)–(2) [לסעיף זה] התפקיד האמור לצדו: (1) לעובד הרשות שקיבל הכשרה מתאימה לכך –	סמכויות אלו מוענקות לקציני כבאות והצלה ולעובדי הרשות הארצית לכבאות והצלה (הכוונה היא לכבאים ולעובדים), בהתאם לעניין.	אנשים ורכוש. וכן קציני משטרה/קציני צה"ל.	הפעלתן של סמכויות אלה מותנית בקיומו של אירוע חומרים מסוכנים או תרגיל היערכות לקראתו או חשש לקיומו, בהתאם לעניין.

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	(א) גילוי, זיהוי וניטור של חומרים מסוכנים בעת אירוע חומרים מסוכנים; (ב) הערכת סיכונים בעת אירוע חומרים מסוכנים; (2) לקצין כבאות והצלה שקיבל הכשרה מתאימה לכך – (א) מתן ייעוץ מקצועי לקצין משטרה או לקצין צה"ל לפי בקשתם, לגבי אחד מאלה: (1) אופן הטיפול בחומרים מסוכנים, כדי למנוע, לצמצם או להפסיק סכנה לאדם ולסביבה; (2) הנחיות התנהגות לציבור ולגופי הצלה; [...] לפי סעיף29 לחוק, "כאשר קיים חשש לקיומו של אירוע חומרים מסוכנים, יהיו לעובד הרשות [...] הסמכויות המפורטות להלן: (1) לדרוש מכל אדם הנמצא באזור האירוע או מאדם שיש למי מהם יסוד להניח כי יש לו קשר לאירוע או מידע בקשר אליו, למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו; (2) לדרוש מכל אדם הנמצא באזור האירוע או מאדם שיש למי מהם יסוד להניח כי יש לו קשר לאירוע או מידע בקשר אליו, למסור לו כל ידיעה או מסמך הדרושים לו לצורך ביצוע תפקידיו; בפסקה זו, "מסמך" – לרבות פלט, כהגדרתו בחוק המחשבים; (3) לערוך בדיקות או מדידות או ליטול דגימות של חומר, מכל חומר שיש לו יסוד סביר להניח שהוא חומר מסוכן; (4) לערוך חיפוש במקום בלא צו שופט, אם יש לו יסוד סביר להניח שבאותו מקום יש חומרים מסוכנים, ולתפוס חומר שיש לו יסוד סביר להניח שהוא חומר מסוכן, והכל, ככל הדרוש להצלת חיי אדם או רכוש או לצמצום היקף אירוע חומרים מסוכנים או תוצאותיו; חומר שנתפס כאמור יוחזר במידת האפשר ובהקדם האפשרי לאחר תום אירוע חומרים מסוכנים ולמי שממנו נתפס.			בנוסף, לא יפעיל עובד הרשות סמכות לפי סעיף 29, "אלא אם כן – (1) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו [...], כפי שהורה הנציב; (2) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים, ככל שהורה השר." (ראה גם בעמודה הראשונה, לגבי תנאים נוספים להפעלת סמכויות, כגון סמכויות חיפוש ללא צו שופט).

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
מחלות מדבקות	משפרסם שר הבריאות הכרזה על "סכנה חמורה (ה)מרחפת על בריאות העם" לפי סעיף 20 לפקודת בריאות העם, יהא מוסמך מנהל שירותי הרפואה (או בא כוח מוסמך, "לסדר או להתקין, בין בצו ובין בהוראה או בכל דרך אחרת שהיא, כי ייעשו: (א) ביקורים מבית לבית; (ב) הגשת עזרה רפואית, חלוקת רפואות, הספקת מקומות-שיכון, טיפוח הנקיון, האיוורור והחיטוי ושמירה בפני התפשטות המחלה; (ג) כל ענינים או דברים שימצאם רצויים לשם מניעתה או הקלתה של המחלה; ורשאי הוא להטיל את הסידורים או הקביעות האלה, כולם או מקצתם, על כל הארץ או על כל חלק או חלקים ממנה ועל כל אניות הנמצאות בחופי הארץ הפנימיים או במימיה הטריטוריאליים." בנוסף, רשאי המנהל, לאחר ההכרזה "לסדר או להתקין, בין בצו ובין בהוראה או בכל דרך אחרת שהיא, את ביצועו של כל אמצעי מן האמצעים המפורטים בסעיף-קטן זה שיראה צורך בו כדי למנוע את חדירתה או התפשטותה של המחלה, דהיינו: (א) לסלק, לבודד, לעצור, להעמיד לפיקוח, לבדיקה רפואית ולטיפול רפואי אנשים נגועים ואנשים העומדים במגע עמהם, ואנשים שיש עליהם חשד כי היו בזמן האחרון נתונים להידבקות, ולעשות את הפעולות הדרושות, כדי לקבל דוגמאות לבדיקת מעבדה מכל אחד מן האנשים הנזכרים לעיל; (ב) להרכיב נסיוב-מגן או הרכבה אחרת באנשי הציבור, בעולי רגל, בעולים, בנוסעים, בכלי-מגע או באנשים החשודים כי היו בזמן האחרון נתונים להידבקות; (ג) להיכנס בכל עת שהיא לכל בנין ציבורי או פרטי ולבדוק בו כדי לברר אם נמצאים בו אנשים חולים וכדי לנקוט שם בכל האמצעים הנחוצים למניעת התפשטות ההדבקה; (ד) להנהיג פיקוח סניטרי ולהסדיר ולחטא הספקות מים ציבוריות או פרטיות;	הסמכויות מוקנות למנהל שירותי הרפואה, רופא ממשלתי, או ממונה על מחוז, בהתאם לעניין.	אנשים ורכוש.	סמכויותיו של המנהל, למעט אלו שעוסקות בקבורת מתים, מותנות בקיומה של הכרזה כי "סכנה חמורה מרחפת על בריאות העם על ידי איומה או קיומה של מחלה כזאת בישראל או בארצות השכנות", כאמור לעיל. סמכויות של הממונה העוסקות בהרס מבנים ורכוש מותנות בקיומה של דרישה מתאימה מאת המנהל או רופא ממשלתי.

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	(ה) לתפוס, לעצור, לחטא או להשמיד חפצים נגועים או נתונים להידבקות או העלולים להדביק, בתנאי שיהא מותר לשלם פיצויים בעד חפצים בדרך זו; (ו) לקבור את המתים או לבערם בדרך אחרת; (ז) להעמיד להשגחה רפואית נוסעים מאזורים נגועים; (ח) רכישה באנגריה[9] – תמורת תשלום – של קרקע או בנינים לשם שיכונם של בני-אדם הטעונים מעצר או בידוד או של בני-אדם הזקוקים לשיכון בתוצאת כל צעדים שנקטו לפי סעיף זה; (ט) לתפוס, על יסוד תשלום, בנינים או קרקעות כדי להתקין בהם בתי-חולים זמניים בקשר לאמצעים שנקטו בהם לשם הדברתה או מניעתה של מחלה; (י) לתפוס באנגריה, על יסוד תשלום, אמצעי-הובלה הדרושים בקשר עם האמצעים להדברת מחלה..." בנוסף: רשאי המנהל או רופא ממשלתי להסדיר ענייני קבורה. "על יסוד דרישה מאת המנהל או רופא ממשלתי, רשאי הממונה על המחוז לצוות לסתור או להרוס כל מבנה או מחסה המשמש למשכן אדם או בהמה שמחמת מצבו הבלתי סניטרי הוא מהווה, לדעת המנהל או הרופא הממשלתי, מרכז להפצת מחלה. [...] ואם מגפה פרצה באזור מוגבל, "רשאי הממונה על המחוז לצוות כי שום אדם לא יצא מן האזור שהוגבל ורשאי לנקוט באמצעים, כגון הקפת האזור בשרשרת סניטרית או באמצעים אחרים, ככל אשר ימצא לנחוץ כדי להגשים למעשה את הצו, ולתכלית זו רשאי לדרוש את עזרת המשטרה".			
מלחמה ו"מצב מיוחד בעורף".	ר' לעיל בדבר סמכויות בעת מצב חירום כללי (התקנת תקנות שעת חירום). סמכויות ביחס ל"**מצב מיוחד בעורף**": לפי סעיף 9ד לחוק ההתגוננות האזרחית, **בעת מצב מיוחד בעורף או בשעת התקפה** רשאים הגופים הבאים:	הרמטכ"ל; סגנו; ראש אגף המטה הכללי בצבא הגנה לישראל; ראש הג"א; קצין בצבא הגנה לישראל שדרגתו אלוף המשמש בתפקיד אלוף פיקוד.	אנשים ורכוש	הוראות לפי סעיף 9ד לחוק ההתגוננות האזרחית כאמור יפקעו אם מי שנתן את ההוראה ביטל אותה או נתן במקומה הוראה אחרת או שהכרזה על מצב מיוחד בעורף בטלה או פקעה.

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	הרמטכ"ל; סגנו; ראש אגף המטה הכללי בצבא הגנה לישראל; ראש הג"א (התגוננות אזרחית); קצין בצבא הגנה לישראל שדרגתו אלוף המשמש בתפקיד אלוף פיקוד, ביחס למרחב עליו הם ממונים "לתת, ככל שהדבר דרוש, לכל אדם, לסוג בני אדם או לציבור כולו, כל הוראה הנדרשת לשמירתם או להצלתם של חיי אדם או של רכוש", ובפרט: "(א)להטיל חובה לשהות במקומות מסוימים, לרבות בבתים או בבניינים אחרים, בחדרי בטחון או במקלטים; (ב)לאסור או להגביל את הלימודים במוסדות חינוך; (ג)לתת הוראות לגבי ציוד אישי, לצורכי התגוננות אזרחית; (ד) לקבוע הוראות בעניין האפלה ובעניין הגנה על שמשות מכל סוג שהוא; (ה) לבטל רישיונות המקנים זכות שימוש במקלט למטרה אחרת מאשר לחסות בו בשעת התקפה [...]; (ו) – (ח) להורות למחזיקי מקלטים ולמחזיקים במחסות ציבוריים לפתחם, לפנותם ממטלטלין שאינם הכרחיים ולהסדיר שימוש בהם. בנוסף, בעת "מצב מיוחד בעורף" או בשעת התקפה, רשאי חבר הגא, לצורך מילוי תפקידו, לעשות שימוש בכוח סביר בעת ביצוע סמכות הכניסה שמוקנית לו בהתאם להוראות סעיף 9(א) לחוק ההתגוננות האזרחית, וכן "להשתמש בכוח סביר כדי לכפות את הציות לדיני ההתגוננות האזרחית". סעיף 9(ה) לחוק מפרט מספר סמכויות נוספות אותן מקנה החוק לקצין המשרת בהגא, בעת מצב מיוחד בעורף או בשעת התקפה, "ככל שהדבר נדרש לשם הצלת הנפש או הרכוש או מניעת פגיעה חמורה בהם", ביניהן ניתן למצוא – סמכות להורות לחבר ולמתנדב בארגון עזר לבצע את התפקיד המוטל עליהם, סמכות להורות "לכל אדם הנמצא בשטח המותקן או בשטח העלול להיות מותקף הוראה סבירה" ועוד. בנוסף, כאשר הוכרז לגבי שטח שבתחום רשות מקומית מצב מיוחד בעורף, רשאי שר הפנים להתיר לעירייה לפעול מחוץ לתחומה לשם סיוע לרשות המקומית במילוי חובה, תפקיד או סמכות חיוניים, והכול לפי תנאים שקבע, לרבות לעניין שיפוי עירייה מסייעת בנסיבות המצדיקות זאת, בהתקיים אירוע אסון המוני או סבירות גבוהה שיתרחש (ראה את את התנאים להפעלת הסמכות בחלק אודות "אירוע אסון המוני").			

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	יתר על כן, בעת מצב מיוחד בעורף: * יש, כאמור, סמכות לשר התמ"ת להעסיק בני נוער לאחר השעה 23:00. * רשאי שר העבודה והרווחה להכריז בצו, לאחר התייעצות עם שר הביטחון, ואם "מצא [שר העבודה והרווחה] כי האפשרות למתן שירותים קיומיים לאוכלוסיה המצויה בשטח שעליו חלה ההכרזה עלולה להיפגע, או שבמערך הייצור או האספקה למתן שירותים קיומיים עלולים להיגרם תקלות או מפגעים ממשיים", כי הוראות פרק ד' לחוק שירות עבודה בשעת-חרום, התשכ"ז-1967, העוסק בקריאת אנשים לשירות עבודה יחולו לשם מתן שירותים קיומיים כאמור. השר ראשי לקרוא בצווים חייבים לשירות עבודה בין שמקום מגוריהם או המפעל החיוני בשטח האמור ובין שמחוצה לו. צו זה יפקע במועד שבו פקעה ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, אלא אם כן ביטל השר את הצו לפני כן.			
אירוע טרור	חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979, מעניק סמכות לממשלה לבצע **מעצרים מנהליים**: **שר הביטחון** רשאי להורות בצו על מעצרו של אדם, לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים, אם יש לו "יסוד סביר להניח שטעמי ביטחון המדינה או ביטחון הציבור מחייבים" שאותו אדם יוחזק במעצר. לשר יש סמכות להאריך צו כאמור, לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים, אם סבר שטעמי ביטחון (המדינה או הציבור) עדיין מחייבים זאת. **ראש המטה הכללי** רשאי להורות בצו על מעצרו של אדם, אם היה לו יסוד סביר להניח שמתקיימים התנאים לעיל המאפשרים לשר הביטחון להורות על מעצר, למשך זמן שלא יעלה על 48 שעות. לא ניתן להאריך תקופה זו על ידי צו של המטה הכללי. אדם שנעצר על פי צו של שר הביטחון או על פי צו של ראש המטה הכללי – יובא תוך 48 שעות ממעצרו לפני נשיא ביהמ"ש מחוזי, אחרת ישוחרר אותו עצור. בנוסף, תקנות ההגנה המנדטוריות מעניקות מספר **סמכויות למפקדים צבאיים** ללחימה בטרור[10]: החרמת והריסת בתים (שמשמשים טרוריסטים לביצוע פעולותיהם), מכוח תקנה 119. מפקד צבאי רשאי להחרים "כל בית, מבנה או קרקע שיש לו טעם לחשוד בהם שמהם נורה	שר הביטחון, ראש המטה הכללי, וכן, מפקדים צבאיים, בהתאם לעניין.	אנשים	הפעלתה של הסמכות לביצוע מעצר מנהלי (ולמעשה כל הוראות חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים)) מותנית בקיומו של מצב חירום. גם תוקפה של הפקודה למניעת טרור תלוי בקיומו של מצב חירום.

נושא	סמכויות (כלים, הליך, שיקול דעת מנהלי)	למי מוקנית הסמכות	כלפי מי הסמכות	התנאים להפעלת הסמכות
	כל כלי יריה שלא כחוק, או שמהם נזרקו, פוצצו, התפוצצו או נורו באופן אחר פצצה, רימון-יד או כל חפץ נפיץ או מבעיר שלא כחוק, או כל בית, מבנה או קרקע השוכנים בכל שטח, עיר, כפר, שכונה או רחוב, שבהם נוכח לדעת כי תושביהם, או מקצת מתושביהם, עברו, או ניסו לעבור, או חיזקו את ידי העוברים, או היו שותפים שלאחר מעשה לעוברים עבירה על התקנות האלה, עבירה שבה כרוכות אלימות או הטלת אימה או עבירה שעליה נדונים בבית-משפט צבאי", ומשאלה הוחרמו - רשאי הוא לצוות על הריסתם. הטלת עוצר, מכוח תקנה 124, באמצעות צו (בו יקבעו השטח והשעות בהם חל איסור שהייה מחוץ לבית). הטלת סגר או כיתור, מכוח תקנות 122, 126 ו125, באמצעות צווים. הכרזה על מקום מסוים כשטח צבאי סגור, מכוח תקנה 125. כמו כן, יש לציין בהקשר זה את פקודת מניעת טרור, 1948, אשר מאפשרת סגירת מקומות המשמשים ארגוני טרור, הכרזה על ארגון כארגון טרוריסטי וכן קובעת עונשי מאסר בגין עבירות של חברות אדם בארגון טרור, נשיאת נאומי תעמולה מטעם ארגוני טרור, מילוי תפקיד בהנהלה או בהדרכה של ארגון טרור וכיו"ב.			

זכויות במצבי חירום

להלן חקיקה המאזכרת באופן מפורש זכויות במצבי חירום. ראוי להדגיש כי כל אחת מהסמכויות המוזכרות לעיל מגלמת איזון שיש בו משום פגיעה בזכויות אדם. דיון מעמיק בסוגיה זו מצריך העמקה נוספת, בפרט בפסיקה, אשר טרם נסקרה בשלב זה של המחקר. תכליתו של פרק זה, לכן, היא רק להדגים - ולא לבצע סקירה מקפת - עיסוק חקיקתי בשדה זה:

סעיף 39(ג) לחוק-יסוד: הממשלה קובע ככלל 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".

9 הכוונה היא (לפי מילון מורפיקס) ל: angary (right of) (law); unpaid labor, corvee, הערך בויקיפדיה – Angary, the name given to the right of a belligerent (most commonly, a government or other party in conflict) to seize and apply for the purposes of war (or to prevent the enemy from doing so) any kind of property on belligerent territory, including that which may belong to subjects or citizens of a neutral state. http://en.wikipedia.org/wiki/Angary

10 עמנואל גרוס, מאבקה של דמוקרטיה בטרור - היבטים משפטיים ומוסריים, שער רביעי "סמכויות מפקדים צבאיים במלחמה בטרור" (2004).

סעיפים (ד) ו-(ה) לחוק יסוד: הממשלה מחריגים זאת במידה מסוימת וקובעים כי "**אין בכוחן של תקנות שעת חירום למנוע פניה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע או להתיר פגיעה בכבוד האדם**", ובנוסף "לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, **אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת**" (ההדגשות אינן במקור).

בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נקבע מפורשות, בסעיף 12 לחוק, כי אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות אותו, לקבוע בו תנאים או להפקיע את תוקפו זמנית. ואולם, באותו סעיף נקבע עוד כי במצב של חירום (מכוח הכרזה על מצב כאמור), **ניתן להתקין תקנות שישללו או יגבילו זכויות לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**, בתנאי שהשלילה או ההגבלה יהיו:

- לתכלית ראויה
- לתקופה שלא תעלה על הנדרש
- ובמידה שלא תעלה על הנדרש

חוק יסוד: חופש העיסוק, בסעיף 6, כי "אין בכוחן של תקנות שעת-חירום לשנות חוק יסוד זה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים".

רגולציה

להלן סקירה ראשונית של הסדרי רגולציה של מצבי חירום, לפי חלוקה לקטגוריות הבאות: רגולציה באמצעות מידע, רגולציה באמצעות רישוי, אחריות פלילית, אחריות אזרחית ורגולציה באמצעות ביטוח. קיימת גם אפשרות לרגולציה באמצעות מיסוי, אשר לא מוזכרת כאן. שוב, מטרתו של פרק זה היא להציף דוגמאות לשימוש בכלי רגולציה, ולא לספק סקירה מקיפה בתחום:

רגולציה באמצעות מידע

לפי סעיף 2 לחוק ההתגוננות האזרחית, לשירות ההתגוננות האזרחית (הג"א) מוענקת, בין היתר, הסמכות להדריך את הציבור בכל הקשור להתגוננות אזרחית ולתאם, בעניינים הנוגעים להתגוננות אזרחית, את פעולות משרדי הממשלה השונים, פעולות הרשויות המקומיות ופעולותיהם של מפעלים פרטיים.

באשר לרעידות אדמה, בשנת 1975 נקבע בישראל תקן ישראלי מספר 413 (ת"י 413) אשר עסק בבניה עמידה ברעידות אדמה. נקבע בשנת 1980 כי התקן מחייב בנייה שנעשתה החל מה-1.1.80 ואילך. יש לציין כי קיימת בעיית אי-אכיפה של התקן.[11]

רגולציה באמצעות רישוי

בשנת 2005 אושרה תמ"א 38 (תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה[12]), אשר מטרתה לתמרץ לבעלי בתים משותפים לפעול בעצמם באופן אקטיבי לחיזוק יסודות המבנים. בתמ"א נקבע כי לבעלי זכויות במקרקעין יש הרשאה לבנות קומה נוספת במבנה אותו יש לחזק, ללא צורך בשינוי התכנית המפורטת החלה על המבנה. מימון החיזוק יעשה ממכירת אותה קומה נוספת.[13] התוכנית זכתה לביקורת על כך שההסדרים הקיימים בה אינם מעודדים חיזוק מבני ציבור או מבני מגורים בפריפריות, ויישומה נתקל בקשיים.[14]

---

11 דוח מבקר המדינה על "עמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה - תמונת מצב", מרץ 2011, עמ' 11 ו-9.

12 סעיף 1 לתמ"א 38.

13 דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 10, בעמ' 10.

14 שם.

אחריות פלילית

סעיף 2 לחוק הגנה על עובדים בשעת חירום, תשס"ו–2006, קובע איסור פיטורים כללי של עובדים שנעדרו מעבודתם או לא ביצעו אותה, מחמת מצב חירום. סעיף 7 לחוק קובע את ההוראה העונשית, לפיה אם פעל מעביד או מעסיק בפועל (של עובד של קבלן כוח אדם) בניגוד להוראות סעיף 2 (על כל תתי סעיפיו), "דינו – קנס כאמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין". ישנם גם סעיפים עונשיים העוסקים בתכנון ובנייה (למשל סעיפים 209–204) אשר בהם ניתן לעשות שימוש בתחום המיגון נדרש על פי חוק. לכך יש להוסיף אחריות פלילית כללית, אשר ניתן להשית על מי שמפריע לכוחות ההצלה בשעת פעולתם או לא נשמע להוראותיהם. לעניין אחרון זה חשיבות מיוחדת בשעת חירום.

אחריות אזרחית

- חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), התש"יב–1952 מסדיר את אחריותה של המדינה בנזיקין, וקובע כי דינה של המדינה לעניין אחריות בנזיקין – כדין כל גוף מואגד אחר. אולם, החוק קובע מספר חריגים, למשל, בהתאם לסעיף 5 לחוק, המדינה לא תהיה אחראית בנזיקין בגין פעולות שנעשו על ידי "פעולה מלחמתית" של צה"ל.[15] **חריג נוסף שהיה קיים בחוק (סעיף 5ג לחוק) ביחס לאחריותה של המדינה בגין נזקים שנגרמו ב"אזור עימות" בוטל בשנת 2012 (יצוין כי לשינוי החוק וביטול הסעיף קדמה פסיקה של בג"ץ[16] אשר הכריזה על בטלות הסעיף)**. פעולה מלחמתית מוגדרת בחוק: "לרבות כל פעולה של לחימה בטרור, במעשי איבה או בהתקוממות, וכן פעולה לשם מניעתם של טרור, מעשי איבה או התקוממות, שהיא פעולה בעלת אופי לוחמתי, בהתחשב במכלול נסיבותיה, ובכלל זה במטרת הפעולה, במיקומה הגאוגרפי או באיום הנשקף לכוח המבצע אותה".

- יצוין כי חוקים שונים קובעים את חובתה של המדינה לפצות אנשים שרכושם ניזוק כתוצאה מפעילותה בשעות חירום. למשל, סעיף 90ו(א) לפקודת המשטרה, קובע כי אם "לא הוחזר ציוד או נגרם נזק לציוד שהועמד לרשות גופי ההצלה" בעת אירוע אסון המוני, על פי הוראת סעיף 90ד(3) לפקודה, "יפצה אוצר המדינה את בעל הציוד בעד הציוד שלא הוחזר כאמור, או בעד כל נזק שנגרם לציוד, וכן ישולמו דמי שימוש בעד הציוד".

- בהקשר זה, חשוב לציין את חוק פיצוי נפגעי אסון טבע (פיצוי בשל נזקים לתשתיות לחקלאות), התשמ"ט–1989. סעיף 1א לחוק מאפשר הכרזה על "אסון טבע" ע"י הממשלה, בהמלצת שר החקלאות ופיתוח הכפר, "שניתנה לאחר התייעצות עם השר הממונה על השירות המטאורולוגי, על השירות ההידרולוגי או על המכון הגאולוגי", דבר המקנה זכות לפיצויים למי ששייך לענף החקלאות ושסבל "נזק עקב אסון טבע", אותו מגדיר החוק כ"נזק לתשתית חקלאית, שכתוצאה ממנו נגרם אבדן הכנסה, והכל עקב תופעת טבע בעלת היקף חריג או עצמה חריגה או משך חריג, או עקב הצטברות חריגה של תופעות טבע, אשר האמצעים המקובלים בחקלאות למניעתה ולטיפול בה נתגלו כבלתי יעילים, ואשר הממשלה הכריזה כאמור בסעיף 1א שהוא אסון טבע". החוק קובע, בין השאר, תנאים לתשלום פיצויים כאמור והגבלות על סכום הפיצוי. כמו כן, קובע החוק, בסעיף 1א(ב) את השיקולים שעל הממשלה לשקול אם יש ברצונה להכריז על אסון טבע: "(1) הסכום הכולל המשוער שיידרש לשם הערכת הנזקים עקב אסון הטבע [...] ולשם ביצוע תשלום הפיצויים בשל הנזקים כאמור; (2) הסכום הכולל המשוער של הפיצויים שישולמו לפי חוק זה בשל נזקים עקב אסון הטבע". בהתאם לסעיפים 3(ב), 4 ו–7 לחוק, הותקנו תקנות פיצוי נפגעי אסון טבע (קביעת זכאות לפיצויים ושיעורם), התשנ"ב–1991, אשר קובעים הסדרים נוספים לעניין יישום החוק. בין היתר, נקבע בתקנות כי על הכרזה של הממשלה על אסון טבע להתפרסם ברשומות ובשלושה עיתונים יומיים ע"י המנהל, המוגדר בתקנות כ"ראש תחום נזקי טבע במשרד החקלאות או עובד אחר של משרד החקלאות שמינה שר החקלאות לעניין תקנות אלה". כמו כן, נקבע בתקנות כי תוקם ועדת זכאות לפיצויים לנפגעי אסון טבע, אשר תקבע את הזכאות לפיצויים ואת שיעורם, כאשר התקנות קובעות הוראות ברורות לחישוב ולהערכת הנזק והפיצויים.

15 מרדכי קרמניצר, יובל שני וגיא לוריא אחריות המדינה בנזיקין בגין פעולות למניעת טרור (2009), באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה

16 בג"ץ 8276/05 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הביטחון, סב(1) 1 (2006).

רגולציה באמצעות ביטוח:

לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א–1961, המדינה היא זו שאחראית על פיצוי תושבי ישראל, בגין נזקים ישירים ועקיפים שנגרמו להם כתוצאה מפעולות מלחמתיות שונות. בנוסף, על פי החוק משולמים גם תשלומי פיצוי בגין נזקי בצורת.[17] יצוין כי ב–1.1.2013, פרסמה רשות המיסים את ההנחיות והטפסים עבור הגשת תביעה לקבלת תשלום פיצויים לעסקים מהדרום שספגו נזקים עקיפים בשל הלחימה בדרום (במהלך מבצע "עמוד ענן"), זאת בהתאם להחלטת הממשלה לפצות על נזקים כאמור ולתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף) (הוראת השעה), התשע"ג–2012.[18]

בנוסף, לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים ותקנותיו, ניתן לבטח חפצים ביתיים (כגון רהיטים, בגדים, מכשירי חשמל ואחרים) בפני נזקים שנגרמו כתוצאה ממלחמה. עד לסכום שוויי חפצים מסוים, בהתאם לקבוע בתקנות, הביטוח לא דורש תשלומי פרמיה.[19] יש לציין כי בנוסף לחוק הגנה על עובדים בשעת חירום שצוין לעיל, החלטת הממשלה מס' 4575 (חכ/276) קבעה כי יש לתת פיצוי להורים "שנעדרו מעבודתם עקב הנחיות פיקוד העורף בעקבות המצב הביטחוני בעוטף עזה ואזרום הדרום".[20]

17 האתר של רשות המיסים בישראל, משרד האוצר – http://taxes.gov.il/EMERGENCYINFORMATIONA_COMPENSATIONFUNDPROPERTYTAX/Pages/MasRechushKerenPitzuinm.aspx.

18 שם, ב–http://taxes.gov.il/about/publicannouncements/pages/ann_010113_3.aspx.

19 שם, ב–http://taxes.gov.il/emergencyinformationa_compensationfundpropertytax/pages/guides/pituyimguideinshurance.aspx.

20 החלטת הממשלה מס' 4575 (חכ/275), מתן פיצוי להורים שנעדרו מעבודתם עקב הנחיות פיקוד העורף בעקבות המצב הביטחוני בעוטף עזה ובאזור הדרום (22.04.2012). http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2012/Pages/des4575.aspx (באתר משרד ראש הממשלה).

Emergency Laws and Regulations in India: Executive Summary

Legislative framework

There are two main pieces of legislation in India directly related to emergency situations; The **Constitution of India and The National Disaster Management Act of 2005 (NDMA)**. The former specifies provisions for National Emergency, State Emergency (also known as Constitutional Failure or the President's Rule) and Financial Emergencies. It does not, however, refer to natural disasters.

The **NDMA** provides a broader definition of disasters to include natural and man-made events which result in a substantial loss of life and destruction of property and environment. The **NDMA** constitutes the institutional framework for disaster management in India, establishing the National Institute for Disaster Management (NIDM) and the National Disaster Management Authority (*NDMA*). The **NDMA** also granted NIDM a statutory status. NDMA, which is headed by the Prime Minister, is responsible for implementing Disaster Management in India, promoting policies and ensure effective response to disasters.

Declaration of a state of emergency

Since the NDMA ACT provides only an institutional framework, it does not relate to a declaration of emergency in cases of natural disasters. In circumstances of war, external aggression or armed rebellion (National Emergency) a state of emergency is declared by the President but is subject to written advice by the Cabinet and approval of both Houses of Parliament with a special majority within a month after the proclamation. Unless revoked, a state of National Emergency will expire after six months but may be extended. Emergencies under Failure of Constitutional Machinery are declared by the President and subjected to the approval of the Houses of Parliament within two months. Such a state will expire after six months, but may be extended for six months each time and no more than three years. Proclamation of a state of Financial Emergency is subjected to the approval of both houses of Parliament within two months and once approved will remain in effect until revoked by the President.

Legal Powers

Legal powers before, during and after a natural emergency are provided mainly under the Constitution or the **NDMA Act**, and are elaborated in the report. We are familiar with at least one case in India's history where the Government of India passed statue that allowed it to function as the legal representative for victims of a disaster.

Rights in emergency situations

Article 358 of the Constitution states that fundamental rights under Article 19 are suspended while a National Emergency is declared and in operation. Article 19 of the Constitution protects the rights of freedom of speech; assemble; form associations; move freely throughout the territory

of India; reside and settle in any part of India and to practice any profession, or to carry on any occupation. In such an emergency, "the power of the State to make any law or to take any executive action" shall not be restricted by the protected rights in Article 19, as long as such laws or actions are in relation to the emergency. Furthermore, any such law shall cease to have effect once the proclamation terminates.

Article 359 of the Constitution provides that when a Proclamation of Emergency has been activated, an enforcement of any fundamental right may be suspended by the issue of a Presidential Order for as long as such action is in relation to the emergency and given that it is brought before both Houses of Parliament. The article excludes suspension of the rights granted under articles 20 and 21, so that the following rights are non-derogable under India constitution: the rights concerning fair trial, retrospective criminal punishment, double jeopardy, self-incrimination, right to life and personal liberty. The article excludes suspension of the rights granted under articles 20 and 21 of the Constitution, so that the following rights are non-derogable under the Constitution of India: the rights concerning fair trial, retrospective criminal punishment, double jeopardy, self-incrimination, right to life and personal liberty.

Emergency Laws and Regulations in India: Synopsis

General

With a population of approximately 1.2 billion[1], India has a federal system comprised of 35 jurisdictions known as states and the national Government of India at the federal level. With a long history[2] of natural disasters such as the Bengal famine[3], Orissa Super Cyclone[4], Gujarat earthquake[5], Bhopal chemical disaster[6], recurring floods, the 2004 Indian Ocean tsunami[7], the 2008 terror attacks and many other disasters[8] – there is "no foyer

1 The world fact book, at https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html

2 India was one of the first countries to adopt a Famine Code back in 1883, which comprised of a series of government guidelines and regulations on how to respond to famines and food shortages

3 Approx. 1.5-4M people died in Bengal in 1943, according to the famine inquiry commission report Bengal; see Ghosh, K.C. (1944) Famines in Bengal 1770-1943 (National Council of Education, Bengal, Calcutta, 2nd ed., 1987) and Dyson and Maharatna (1991)

4 10,000 died in the Orissa Super Cyclone in 1999

5 20,000 died in Gujarat in 2001 http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqarchives/year/2001/2001_01_26.php

6 There were about 3,828 instantaneous deaths in the **Bhopal** gas leak in 1984 – http://www.bhopal.com/chronology

7 15,000 died in that tsunami, which followed the SUMATRA earthquake,

8 See India Natural Disasters database at Université catholique de Louvain. 2009. EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database. Brussels, Belgium: Université catholique de Louvain, at http://www.emdat.be/result-country-profile

in the world with space large enough to exhibit the collective pain on the face of India"[9]. Aside from natural disasters, India has encountered emergencies relating to internal and external threats on the grounds of the emergency provisions in the Constitution of India: National emergency, State emergency (known as Constitutional Failure or the President's rule) and Financial Emergency. Despite its record as one of the most disaster prone countries in the world and a constitutional history as described below, India seems to manages its way from its grim reality to a successful example of Emergency and Disaster management, in terms of a well-structured constitutional mechanism as well as high level preparedness for natural disasters while constantly shifting from a responding-approach to a proactive approach of prevention.

Legal framework

Two main pieces of legislation in India directly refer to an emergency situation[10]: PART XVIII of the **Constitution of India**, titled as "Emergency provisions", includes three major emergency provisions: National emergency; State emergency (Failure of Constitutional Machinery); and Financial emergency[11]. "Emergency" is defined as *war, external aggression, armed rebellion, failure of constitutional machinery and a threat to financial stability*. The Constitution does not specifically refer to natural disasters.

India has known three major periods of National emergencies due to threats to its security; In 1962 and 1971 on the basis of "external aggression" and "the Emergency" period in 1975, regarded as a low point in India's history. Furthermore, State emergency provisions have been enforced in many instances which resulted in the dissolution of states' governments due to constitutional failure.

The second piece of legislation which deals with disasters is **The National Disaster Management Act of 2005 (NDMA Act)**. According to the NDMA Act, disaster is defined as "catastrophe, mishap, calamity or grave occurrence in any area, arising from natural or man made causes.. which results in a substantial loss of life or human suffering or damage to, and destruction of property, or.. environment…".[12] The NDMA Act constitutes the institutional framework for disaster management in India, *inter alia*, by establishing the National Institute for Disaster Management (*NIDM*)[13] and

---

9 Kapur Anu, Neeti, Meeta, Deeptima, Roshani, and Debanjali. 2005

10 There are other laws that include emergency related provisions, yet we will not elaborate on each given scope restrictions. For further reading (non-inclusive list) see: The Indian Famine Code, 1883; The Coking Coal Mines (Emergency Provisions) Act, 1971; Bhopal Gas Leak Disaster (Processing of Claims) Act, 1985; The Environment (Protection) Act, 1986; The Public Liability Insurance Act, 1991; The national environment tribunal act, 1995; The Chemical Accidents (Emergency Planning, Preparedness and Response) Rules, 1996; Gujarat Disaster Management Act, 2003

11 Articles 352, 356 and 360 of the Constitution of India, correspondingly.

12 Disaster Management Act 2005, chapter 1, 2(d).

13 UN resolution 236/44 regarding "The International Decade for Natural Disaster Reduction" (RES 236/44 of December 1989) contributed to the formation of the National Centre for Disaster Management in India (NCDM) in 1995, which was later on upgraded to the National Institute of Disaster management (NIDM) in 2003, under the Ministry of Home Affairs. Historically, NCDM was part of the public administration under The Ministry of Agriculture, Department of Agriculture and Cooperation, yet in an order of October 16, 2003 the government upgraded NCDM and established NIDM under Ministry of Home Affairs. For further read see National Institute of Disaster Management (NIDM) "Genesis and Functions" at http://nidm.gov.in/genesis.asp

the National Disaster Management Authority (*NDMA*)[14]. NIDM aims to promote a culture of prevention and preparedness to natural disasters and is responsible for "planning and promoting training and research in the area of disaster management, documentation and development of a national level information base relating to disaster management policies, prevention mechanisms and mitigation measures"[15]. The NDMA Act also granted NIDM a statutory status.

NDMA, which is headed by the Prime Minister, is responsible for implementing an integrated approach to Disaster Management in India while laying down policies and guidelines to ensure effective response to disasters. These bodies[16] are part of India's well branched Disaster Risk Management Network[17] which aims to facilitate and activate policies and guidelines[18] for effective Disaster Management. Below is a non-comprehensive list of laws dealing with emergencies and extreme conditions in India:

Natural disasters	National security	Socio-economic meltdowns
The National Disaster Management Act, 2005	Constitution of India, Provision 352 (National Emergency)	Constitution of India, Provision 360 (Financial Emergency)
The Indian Famine Code, 1883		
The Gujarat Disaster Management Act, 2003[19]		
The Bhopal Gas Leak Disaster (Processing of Claims) Act, 1985		
The Coking Coal Mines (Emergency Provisions) Act, 1971		
The Environment (Protection) Act, 1986		
The Public Liability Insurance Act, 1991		
The National Environment Tribunal Act, 1995		
The Chemical Accidents (Emergency Planning, Preparedness and Response) Rules, 1996		
Constitution of India provision 356 (Basket Clause – Failure of Constitutional Machinery also known as the President's Rule)		

14 The National Disaster Management Authority (NDMA) is established under article 3 of The Disaster Management Act of 2005. see also http://www.ndma.co.in/

15 National Disaster Management Act of 2005 article 42(8)

16 Another important aspect of the Act is that it constituted the National Disaster Response Funds under article 46 (established by the Government of India in res 32-3/2010-NDM-1 in September 2010), as well as established the National Disaster Response Force (NDRF), a high-tech national disaster response military related force under articles 44, 45 of the Act. For further read see http://ndrfandcd.gov.in/

17 http://www.hrdp-idrm.in/e5830/

18 See national policy on disaster management 2009 (India) and Guidelines on various disasters at: http://ndma.gov.in/ndma/guidelines.html

19 The Act followed a significant earthquake in the state of Gujarat and is regarded in various sources as a fine example for disaster management and is thus stated here. However, as the Act is not on the federal level but deals with one state, it will only be addressed generally.

Declaration of a state of emergency: A Table of Analysis

Situation	Definition of "emergency"	Who may declare the state of emergency and under what conditions?	Statutes that come into force during emergency	How does a state of emergency end?	Reference (statute and article)
Natural disasters	As mentioned in the preface – the Constitution of India does not deal with emergencies arising from natural disasters. The NDMA Act which constitutes the institutional framework for natural disasters preparedness and response defines disaster as "catastrophe, mishap, calamity or grave occurrence in any area, arising from natural or man made causes..". The NDMA Act does not require a declaration of emergency in order to activate the institutional response.				
War, external aggression or armed rebellion	"a grave emergency exists whereby the security of India.. is threatened, whether by war or external aggression or armed rebellion".[20] *The President may declare emergency to that effect for the whole of India or any part thereof, even before the actual threat occurs.	The President, subjected to the Cabinet's written advice and approved by resolutions of both Houses of Parliament ("Lok Sabha" – House of the People, and "Rajya Sabha" – Council of States) within a month of the proclamation of Emergency and on the basis of a special majority.[22]	Have not been found during research	An approved proclamation of emergency shall, unless revoked beforehand,[23] cease to operate on the expiration of a period of six months that may be extended for periods of six months each time.[24]	Constitution of India, Article 352
	**The provision of National Emergency under Article 352 was amended various times, and the 44th Amendment act is considered a landmark in that it narrowed the Article's scope in order to avoid misuse of emergency powers previously granted.[21]				
Terror events	May be regarded as a State Emergency under article 356 – Failure of Constitutional Machinery (see Punjab insurgency[25])				
Socio-economic meltdowns	"satisfied that a situation has arisen that financial stability and credit of India or any part thereof is threatened"[26]	The President, Proclamation is subjected to the approval of both houses of parliament within two months[27]	Have not been found during research	Within 2 months if not approved by parliament[28]; once approved till revoked by the President	Constitution of India, Article 360

Situation	Definition of "emergency"	Who may declare the state of emergency and under what conditions?	Statutes that come into force during emergency	How does a state of emergency end?	Reference (statute and article)
Cyber	No specific legislation dealing with cyber threats has been found, however, it seems that in some cases the articles in the Constitution dealing with the three types of emergencies can be applied.[29]				
Other – Failure of Constitutional Machinery (also known as the President's Rule)	"a situation has arisen in which the Government of the State cannot be carried on in accordance with the provisions of this Constitution"	The President, Proclamation is subjected to the approval of both houses of parliament within two months[30]	Have not been found during research	An approved proclamation of emergency shall expire within six months. May be extended by a presidential resolution approved by both houses of parliament for additional six months each time and up to no more than three years[31]	Constitution of India, Article 356[32]

20 Constitution of India, Provision 352

21 **The Constitution (44th Amendment) Act, 1978**. The 44th Amendment came into force on April 30, 1979, and was a direct influence of the internal emergency that was imposed and lasted in India between the years 1975-1977. Some of the alterations were: before the amendment the President could proclaim emergency on the basis of war, external aggression or internal disturbance, which was replaced by the term "armed rebellion" due to the danger in the phrase being too vague; before the amendment the President could proclaim Emergency on the oral advice of the Prime Minister whereas after the amendment a requirement of a written Cabinet advice was established; Another safeguard provided in the 44th Amendment is the need for Parliament's special majority to approve the proclamation of emergency.

22 Article 352(6)

23 May be revoked by a subsequent Proclamation 352(2) or given a resolution disapproving it 352(7)

24 Article 352(5)

25 In the State of Punjab "President's Rule" has been declared several times throughout the 1980's due to, inter alia, terror activities. To read further see: Subhash Chander Arora, President's Rule in Indian States: A Study of Punjab (New Delhi : Mittal Publications, 1990).

26 Article 360

27 Whereas declaring National Emergency under Article 352 requires a special majority, it seems that Socio-economic emergency under article 360 does not.

28 Article 360 (2)(c)

29 It should be noted that an "Indian Computer Emergency Response Team" (CERT), a national nodal agency responsible for responding to cyber security threats, exists (see: http://www.cert-in.org.in)

Legal Powers (during emergency)

Situation	Powers	who is the power conferred to	power exercised vis-a-vis	Conditions to be met when exercising the power	Article in the Constitution
Earthquake Fire Epidemic Flood Tsunami Storms (tornado, hurricane)	Under the National Disaster Management Act, 2005 each district is responsible for disaster preparedness, and mitigation activities.[33] Gujarat Disaster Management Act (2003) mandates every citizen to help state administration in emergency operation.[34]				NA
War, external aggression or armed rebellion	• Legislative powers[35] – Parliament is granted legislative powers with respect to any matter in the relevant State • Executive powers[36] – State Government is brought under the effective control of the Union • Distribution of revenues[37] – provisions of articles 268 to 279, which relate to taxation, are subjected to exceptions as seems fit by the President.	• Parliament • The Union • President		• a Proclamation of Emergency is in operation • a Proclamation of Emergency is in operation • a Proclamation of Emergency is in operation and the order must be laid before each House of Parliament	• Article 250 and Article 353(b) • Article 353(a) • Article 354
Terror events					
Socio-economic meltdowns	• Executive powers[38] – Powers are vested in the President to instruct and give orders to States on all financial matters, including the decrease of salaries of civil servants • Legislative power – direct the government that all financial and Money Bills passed by legislature are reserved for the President's consideration[39]	• President • President			• Article 360 • Article 360 (4)(a)(2)

30 Article 356(3), similarly to article 360 concerning financial emergency, does not address special majority.

31 In accordance with article 356(4). Note that with respect to the State of Punjab, the reference has been amended in the Constitution and construed as five years with regard to the proclamation issued on May 1987, see 68 amendment 68 of 1991 at http://indiacode.nic.in/coiweb/amend/amend68.htm

32 Whereas the elected state government is suspended and administration is conducted by the Governor of the state (which is appointed by the president), the effective government is run by the Union. While dealing with the balance of power between state and central governments, in S.R. Bommai vs Union the Indian Supreme Court laid down guidelines for executing Article 356 in order to avoid its misuse. Inter alia, it stated that the powers granted under the Article are not absolute and are subject to judicial scrutiny. See S.R. Bommai vs Union Of India {1994} AIR 1918, 1994 SCC (3)1

Situation	Powers	who is the power conferred to	power exercised vis-a-vis	Conditions to be met when exercising the power	Article in the Constitution
Other – Failure of Constitutional Machinery	• Legislative powers[40] – State legislative functions can be assumed by the Parliament or the President • Executive powers[41] – President may take over all administrative and executive powers of the State	• Parliament • President		Proclamation of failure of constitutional machinery, by the President	• Article 356(1)(a) and 357 • Article 356
Other – Basket Clause[42]	• Duty of the Union to protect States against external aggression and internal disturbance				• Article 355

Legal Powers (before)

Situation	Powers	who is the power conferred to	power exercised vis-à-vis	Conditions to be met when exercising the power	Article in the Constitution
Earthquake	Under the National Disaster Management Act, 2005 each district should have a disaster prevention and management plan, a district disaster management committee, training and drills.[43] Gujarat Disaster Management Act (2003) mandates every citizen to help state administration in prevention.[44]				NA
Fire					
Epidemic					
Flood					
Tsunami					
Storms (tornado, hurricane)					

33 NDMA rules and responsibilities, at http://ndma.gov.in/ndma/rolesrespons.html

34 Section 31 of the Gujarat Disaster Management Act, 2003

35 Constitution of India, Articles 250 and 353(b)

36 Article 353(a)

37 Article 354

38 Article 360

39 Article 360 (4)(a)(2)

40 Article 356(1)(a) and 357

41 article 356

42 article 355

43 NDMA rules and responsibilities, at http://ndma.gov.in/ndma/rolesrespons.html

44 Section 31 of the Gujarat Disaster Management Act, 2003

Situation	Powers	who is the power conferred to	power exercised vis-à-vis	Conditions to be met when exercising the power	Article in the Constitution
War, external aggression or armed rebellion	Declaration of emergency may be ordered even before the actual threat occurs[45] so that all powers granted during an emergency are relevant as well (see table "during" above). Such proclamation can be made before the actual occurrence of war or of any such aggression or rebellion "if the President is satisfied that there is imminent danger thereof".				Article 352

Powers (after)

Situation	Powers (tools, procedures, administrative discretion)	who is the power conferred to	power exercised vis-a-vis	Conditions to be met when exercising the power	Statute and Article number
Earthquake Fire Epidemic	• Gujarat Disaster Management Act (2003) mandates every citizen to help state administration in recovery • Bhopal Gas Leak Disaster (Processing of Claims) Act 1985 allowed the Government of India to act as the legal representative for victims of the disaster, and was in use for processing of claims by victims and settlement agreements.				Section 31 of the Gujarat Disaster Management Act, 2003 Bhopal Gas Leak Disaster (Processing of Claims) Act 1985
Flood Tsunami Storms (tornado, hurricane)	• The National Disaster Management Act of 2005 (NDMA Act) established the State Disaster Response Fund (SDRF) and the National Disaster Response Fund (NDRF) that should be "applied towards meeting the expenses for emergency response, relief and rehabilitation" • The Civil Liability for Nuclear Damage Act, 2010 promotes compensation to victims of nuclear incidents[46]				Article 46 of the National Disaster Management Act of 2005 The Civil Liability for Nuclear Damage Act, 2010
War, external aggression or armed rebellion	Judicial review – President's proclamation of national emergency is subjected to judicial review on the grounds of mala fide.[47]	Judiciary branch	Note that until the 44th amendment[48] judicial scrutiny was excluded (in a landmark case regarding detention orders that were allegedly passed mala fide, the Supreme Court held that the judiciary could not be petitioned for in the event of national emergency under Article 352 of the Constitution.[49])	a Proclamation of Emergency is in operation in accordance with article 352 of the Constitution.	Article 352 of the Constitution
Terror events					
Socio-economic meltdowns					
Cyber attacks					

45 Constitution of India, Article 352 of the constitution

Situation	Powers (tools, procedures, administrative discretion)	who is the power conferred to	power exercised vis-a-vis	Conditions to be met when exercising the power	Statute and Article number
Other – Failure of Constitutional Machinery	Judicial review	Judiciary branch	The powers vested in the President according to Article 356 of the Constitution are not absolute and subjected to judicial review, inter alia, on the grounds of mala fide.[50]		Constitution of India, Article 356
Other – Right to Information Act, 2005	Allows access to records, documents, e-mails, circulars, and any other information held by a public authority and by that gives the people the right to scrutinize performance of public officials and hold them accountable for actions that they professedly take on behalf of people.				

Rights during emergencies

India's history shows that "times of grave national emergency demand the grant of special powers to the Executive" so that even arbitrary arrest and imprisonment were at times "legalized by Act of Parliament"[51]. One example that vividly illustrates that would be the total number of detainees that were arbitrarily detained during "the Emergency" period during 1975-1977 – *without the ability to petition to courts*[52] – was approximately 100,000[53].

46 http://lawmin.nic.in/ld/regionallanguages/THE%20CIVIL%20LIABILITY%20OF%20NUCLEAR%20DAMAGE%20ACT,2010.%20(38%20OF2010).pdf

47 In Minerva Mills, the court held that there is no bar to judicial review of the validity of the proclamation of emergency issued under 352, yet judicial review is limited only to examining whether the limitations conferred by the constitution have been observed or not (See: Minerva Mills vs Union of India AIR 1980).

48 See footnote 21

49 A.D.M. vs. Shivakant

50 S.R. Bommai and others vs Union of India, 1994; State of Rajasthan vs Union of India AIR 1977

51 E.C.S. Wade and Godfrey Phillips, Constitutional Law, 8th Edition, Chapter 48, pp. 717, 718

52 "The Constitution is the mandate. The Constitution is the rule of law... The suspension of right to enforce fundamental right has the effect that the emergency provisions in Part XVIII are by themselves the rule of law during times of emergency. There cannot be any rule of law other than the constitutional rule of law. There cannot be any pre-Constitution or post-Constitution Rule of Law which can run counter to the rule of law embodied in the Constitution, nor can there be any invocation to any rule of law to nullify the constitutional provisions during the times of emergency" A.D.M. Jobalpur v. Shivakant Shukla, A.I.R. 1976 S.C. 1207 ; also see Union of India v. Bhanudas, 1977 AIR 1027, 1977 SCR (2) 719 where the Court held that the Presidential orders suspending fundamental rights "impose blanket bans on any and every judicial enquiry or investigation into the validity of an order depriving a person of his personal liberty".

53 ANNALAL DHAR, preventive detention under Indian Constitution, pp. 144-145 (1986).

Currently, following amendments to the Constitution, these are the provisions that relate to suspension of human rights during emergency versus rights that are non-derogable:

Article 358 states that fundamental rights under article 19[54] are suspended while National Emergency is declared and in operation (according to which the security of India is threatened due to war or external aggression[55]). In such an emergency, "the power of the State to make any law or to take any executive action" shall not be restricted by the protected rights in Article 19, as long as such law or action, which transgresses upon freedoms granted by Article 19 are in relation to the emergency. Furthermore, any such law shall cease to have effect once the proclamation ceases to operate[56].

Article 359 of the Constitution provides that when a proclamation of emergency has been activated, an enforcement of any fundamental right may be suspended by the issue of a Presidential Order, which may extend to the whole or any part of India, for as long as such action is in relation to the emergency and given that it is laid before both Houses of Parliament[57]. The article excludes suspension of the rights granted under articles 20 and 21 of the Constitution -the rights concerning fair trial, retrospective criminal punishment, double jeopardy, self-incrimination[58], right to life and personal liberty[59]. The 44th Amendment[60] amended the Constitution so that these rights are non-derogable even under a declared state of emergency.

It seems that the above mentioned articles include an important distinction in terms of judicial review: Given that the suspension of the rights mentioned in Article 19 is immediate during an emergency under article 358 (war or external aggression), a legislative or executive act under article 358 cannot be challenged in court even once the emergency is over. On the other hand, article 359 (Proclamation of Emergency), as it does not explicitly suspend any fundamental rights (but grants the President with the power to issue an order that suspends the right to appeal to court for

54 Part III (articles 12 to 35) of the Constitution of India grants protections to fundamental rights. Article19 of the Constitution protects the rights of freedom of speech; assemble; form associations; move freely throughout the territory of India; reside and settle in any part of India and to practice any profession, or to carry on any occupation.

55 Article 358's wording refrains from referring to article 352 explicitly, yet does refers to "proclamation of Emergency declaring that the security of India or any part of the territory thereof is threatened by war or by external aggression". When comparing article 352 to 358 we can see that the grounds of "armed rebellion" for declaring national emergency does not fall under the right to suspense fundamental right within the scope of article 358 (omitting "armed rebellion" under 358 is one of the changes made in the 44th Amendment, see footnote 21).

56 Back in 1978 in the case of Madan Mohan Pathak the Supreme Court held that the fundamental rights granted in articles 14 to 19 are not suspended per-se during emergencies but merely their operation is, and that once the emergency is over, rights will revive. Madan Mohan Pathak vs Union Of India & Ors. Etc, 1978 AIR 803, 1978 SCR (3) 334

57 Article 359 (1B)

58 Article 20

59 Article 21

60 See footnote 21

enforcement of a right) means that an action under Article 359 can be challenged after the suspension is over[61]. Please note that in addition to the constitutional articles, there is other legislation relevant to human rights (yet which does not specifically relate to "Emergency" in its pure sense as discussed throughput this paper): The Armed Forces Special Powers Act 1958 permits the Army to arrest suspects and conduct searches in "disturbed areas"; The National Security Act 1980 authorizes security forces to arrest and detain without warrant; The terrorist affected areas (special courts) Act, 1984; The Terrorist and Disruptive Activities (Prevention) Act, 1985 have provided the security forces with powers of search and seizure.

61 For such an interpretation by the Supreme Court see Makhan Singh vs State Of Punjab (And Connected) 1964 AIR 381, 1964 SCR (4) 797

Emergency Laws and Regulations in Japan: Executive Summary

Legislative framework

Japan has established a comprehensive legal framework for disaster management with over fifty legislatives acts to manage all stages of emergencies: prevention, preparedness, response, recovery (including financial measures) and reconstruction. The **Disasters Countermeasures Basic Act of 1961 (DCBA)** is the major focus of this report but it will also briefly discuss Japan's nuclear disaster management system as well. The **DCBA** defines the protection of national land, citizens' lives and property from natural disasters as a national priority. It creates a comprehensive three layers disaster management system (national, prefectural and municipal) for disaster prevention, preparedness and recovery, by defining responsibilities for multiple agencies and systems that will work in tandem during a state of emergency. The **DCBA** provides the definition of a state of emergency, whereas the **Constitution of Japan** does not contain emergency clauses and addresses a state of "national emergency", without defining it, only in one article[1]. A draft constitution endorsed by the Liberal Democratic Party in 2012 contains a whole chapter on emergency, but this documents remains for the time being only a draft.

Declaration of a state of emergency

Article 2 of the DCBA broadly defines an emergency as an extraordinary disaster whose repercussions on the national economy and public welfare are serious and far-reaching. As such, a multitude of contingencies can fall under a state of emergency. The Prime Minister has the right to declare a state of emergency provided consent is received by the Japan's bicameral legislature, the Diet, within 20 days. A state of emergency ends when it is revoked by the Prime Minister, or by a resolution passed by the Diet to refuse consent or by repeal of previously issued consent. There is a slight variation in protocol for nuclear emergencies. In this case the Prime Minister can declare a nuclear emergency without the approval of the Diet following a Cabinet Order or a report submitted by the competent minister. Likewise, only the Prime Minister can end a nuclear emergency after hearing findings from the Nuclear Safety Commission.

Legal Powers

Prior to a disaster, the Central Disaster Prevention Council is responsible for the basic disaster prevention plan. The chief officers of designated administrative organs or public corporations are responsible for an operational disaster prevention plan as well. City, town or village disaster prevention councils are responsible for area planning. During a natural or nuclear disaster the executive branch will establish headquarters for

1 The article concerns the Cabinet's power to convoke an emergency session of the House of Councillors in "time of national emergency" when the House of Representatives is dissolved.

emergency disaster control with jurisdiction over the area covered by the state of emergency. Emergency response, rescue and recovery measures shall be implemented by the heads of the designated administrative organs. In the event of a nuclear emergency, in addition to these measures, a Joint Council for Nuclear Emergency Response and an on-site nuclear emergency manager will also be established. The Cabinet may enact ordinances during an emergency to accept assistance from other countries, ration necessary materials, as well as fix prices in the interest of emergency measures. Responsibility for rehabilitation after a disaster shall be implemented by the chief officer of a designated, national or local, administrative organ, government agency, or public corporation. Upon fixing the amount of rehabilitation, the Minister shall submit reports to the Central Disaster Prevention Council.

In addition to the **DCBA**, the **Disaster Relief Act**, 1947 aims to provide emergency relief in the event of a disaster with the cooperation of local governments and non-governmental organizations as well as the general public, in order to protect victims and maintain order. No references to emergencies relating to war, terrorism and other security-oriented threats, were found in Japan's legal system.

Rights in emergency situations:

According to the **Constitution of Japan**, human rights granted by the Constitution are inviolate; furthermore, as the Constitution is the supreme law of the land, it cannot be circumvented. Yet, human rights during emergencies are neither directly addressed by the Constitution nor by any other piece of legislation reviewed in the research. Japanese legislation's relation to human rights under states of emergency might be inferred from: **DCBA Article 82** (compensation for requisitioning property for emergency official use); **DCBA Article 84** (compensation for persons engaged in the work of emergency measures); **DCBA Article 109 (1)** (Ordinances regarding rationing of materials in critical shortage, restriction on delivery and fixing a ceiling on prices.); **DCBA Article 109 (2)** (violation of any provision of said ordinances); and DCBA Article 63 (When deemed necessary to prevent danger to life or limb, the mayor of the city or town may declare areas prohibited.).

Emergency Laws and Regulations in Japan: Synopsis

General

Japan is a constitutional monarchy with a parliamentary government[2]. The Chief of State is the Emperor, who is a ceremonial figurehead and has very limited power[3]. The Head of the Government is the Prime Minister, appointed by Japan's bicameral legislature, the Diet[4]. Japan is divided into

2 The World Fact Book, at https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html

3 According to the Article 1 of Constitution of Japan, the Emperor is "the symbol of the state and of the unity of the people".

4 See footnote 1 and Article 6 of Constitution of Japan.

47 prefectures, which are subnational jurisdictions on a state or provincial level, larger than cities, towns and villages[5]. Each prefecture is headed by a directly elected Governor[6]. With a population of 127 Million[7] and unique climate and topography[8], Japan is particularly vulnerable to natural disasters, and has managed to place itself in the international arena as a fine example of a country effectively coping with disasters, with a three layers disaster management system (national, prefectural and municipal)[9].

The Ise Bay Typhoon in September 1959, with approximately 5,000 deaths and more than 35,000 injured, prompted the establishment of a disaster prevention system and in 1961 the Disaster Countermeasures Basic Act was enacted. A Central Disaster Prevention Council[10], chaired by the Prime Minister, and comprised of the entire Cabinet, as well as heads of designated public institutions and experts, was formed under the Act, aiming to create and promote the implementation of disaster management plans, deliberate matters related to disaster preparedness and provide reports on disaster management to the Prime Minister and relevant Ministers.[11]

The Fukushima Daiichi nuclear disaster in March 2011, triggered by the Tōhoku earthquake[12], resulted in one of the largest nuclear events in history with approximately 20,000 deaths and over 300,000 evacuated people. It was the first time a nuclear emergency had been declared in Japan. It also revealed inadequate safety guidelines regarding crisis management.[13]

---

5 http://en.wikipedia.org/wiki/Prefectures_of_Japan

6 Ibid.

7 See footnote 1.

8 For further read on Japan's disaster profile see the Asian Disaster Reduction Center (ADRC), Emergency Response Management in Japan: Final Research Report, 2011, p.5-6 at http://www.adrc.asia/aboutus/vrdata/finalreport/2011A_AZE_Emin_FRR.pdf

9 See "Japan's Disaster Prevention and Relief as a Foreign Policy" in its Ministry of Foreign Affairs' website: http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/index.html, and emergency disaster relief offered by JICA (Japan international cooperation agency) http://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/emergency.html. Japan is also a member of The Asian Disaster Reduction Center (ADRC) Network http://www.adrc.asia/aboutus/index.php

10 See the Central Disaster Management/Prevention Council in the Prime Minister of Japan official website, at http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/index/bousai/index_e.html

11 See the Minister of State for Disaster Management and Minister of State for the Nuclear Emergency Preparedness at the Cabinet Office http://www.cao.go.jp/en/minister/index.html

12 Known as The Great East Japan earthquake, one of the most powerful earthquakes in history to hit Japan with a 9.0 Richter magnitude scale. See Damage Situation and Police Countermeasures by National Police Agency of Japan http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo_e.pdf and http://edition.cnn.com/2011/WORLD/asiapcf/03/13/japan.quake/index.html?iref=NS1

13 See the official report of The Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission, executive summary at http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naiic.go.jp/wp-content/uploads/2012/09/NAIIC_report_lo_res10.pdf and the main report in Japanese at http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naiic.go.jp/pdf/naiic_honpen.pdf

Legal framework

Throughout the years Japan has established a comprehensive legal framework for disaster management[14], including laws covering all phases of disaster management. These laws include seven basic acts[15], eighteen disaster prevention and preparedness acts[16], three disaster emergency response acts[17] and twenty three disaster recovery[18] and financial measures acts[19]. This report will focus on the Disasters Countermeasures Basic Act of 1961 (hereinafter "the DCBA") and will also briefly elaborate on Japan's nuclear disaster management system.

---

14 For timeline and a chronological evaluation see The Japanese Disaster Prevention, Recovery and Relief Measures: Current Status and International Cooperation, p. 11-12, online edition at http://www.preventionweb.net/files/30468_japandisasterpreventionrecoveryreli.pdf as well as the Disaster Management in Japan Report of 2011 by the Cabinet Office http://www.cao.go.jp/en/disaster.html (for the report: http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf.pdf, p.5)

15 Basic acts include the Disaster Countermeasures Basic Act (1961); Act on Prevention of Marine Pollution and Maritime Disaster (1970); Act on Disaster Prevention in Petroleum Industrial Complexes and other Petroleum Facilities (1975); Act on Special Measures for Large-scale Earthquakes (1978); Act on Special Measures for Nuclear Disasters (1999); Act on Special Measures for Promotion of Tonankai and Nankai Earthquake Disaster Management (2002); Act on Special Measures for Promotion of Disaster Management for Trench-type Earthquakes in the Vicinity of the Japan and Chishima Trenches (2004). These acts are addressed as "Basic" in the Japanese Government report, at http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf.pdf, p.6

16 Disaster prevention and preparedness acts include the Erosion Control Act (1897); Building Standard Law (1950); Forest Act (1951); Act on Temporary Measures for Disaster Prevention and Development of Special Land Areas (1952); Meteorological Services Act (1952); Seashore Act (1956); Landslide Prevention Act (1958); Act on Special Measures for Disaster Prevention in Typhoon-prone Areas (1958); Act on Special Measures for Heavy Snowfall Areas (1962); River Act (1964); Act on Prevention of Steep Slope Collapse Disaster (1969); Act on Special Measures for Active Volcanoes (1973); Act on Special Financial Measures for Urgent Earthquake Countermeasure Improvement Projects in Areas for Intensified Measures (1980); Act on Special Measures for Earthquake Disaster Countermeasures (1995); Act on Promotion of the Earthquake-proof Retrofit of Buildings (1995); Act on Promotion of Disaster Resilience Improvement in Densely Inhabited Areas (1997); Act on Promotion of Sediment Disaster Countermeasures for Sediment Disaster Prone Areas (2000); Specified Urban River Inundation Countermeasures Act (2003).

17 Disaster emergency response acts include The Disaster Relief Act (1947); Fire Services Act (1948); Flood Control Act (1949).

18 Disaster recovery and reconstruction, and financial measures include Forest National Insurance Act (1937); Agriculture Disaster Compensation Act (1947); Housing Loan Corporation Act (1950); Act on Interim Measures for Subsidizing Recovery Projects for Agriculture, Forestry and Fisheries Facilities Damaged Due to Disasters (1950); Small-Medium Business Credit Insurance Act (1950); Act on National Treasury Share of Expenses for Recovery Projects for Public Civil Engineering Facilities Damaged Due to Disasters (1951); Public Housing Act (1951); Fishing Boat Damage Compensation Act(1952); Agriculture, Forestry and Fisheries Finance Corporation Act (1952); Railway Improvement Act (1953); Act on National Treasury Share of Expenses for Recovery of Public School Facilities Damaged Due to Disasters (1953); Act on Interim Measures for Financing Farmers, Woodsmen and Fishermen Suffering from Natural Disasters (1955); Airport Improvement Act (1956); Small-scale Business Equipment Installation Financial Support Act (1956); Act on Special Financial Support to Deal with Extremely Severe Disasters (1962); Fisheries Disaster Compensation Act (1964); Act on Earthquake Insurance (1966); Act on Special Financial Measures for Group Relocation Promotion Projects for Disaster Mitigation (1972); Act on Payment of Solatia for Disasters (1973); Act on Special Measures for Reconstruction of Disaster-stricken Urban Areas (1995); Act on Special Measures for Reconstruction of Jointly Owned Buildings in Disaster-stricken Areas (1995); Act on Special Measures for Preservation of Rights and Profits of the Victims of Specified Disasters (1996); Act on Support for Livelihood Recovery of Disaster Victims (1998).

19 The list of laws and their category is taken from the report "Disaster Management in Japan", by the Cabinet Office at http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf.pdf, p. 6-7

The DCBA is considered a landmark in Japan's disaster management history, as it defined protection of national land and citizen lives and property from natural disasters as a national priority[20]. The DCBA lays out the national level framework for disaster management prevention, preparedness, response and recovery, by defining responsibilities for disaster management, disaster management organizations, a disaster management planning system, financial measures and the definition of a state of emergency. Under the DCBA, private, public and all other persons with responsibilities regarding disaster risk reduction must fulfill their responsibilities faithfully and make efforts to contribute to disaster risk reduction. Another important piece of legislation is the Fire Services Act of 1948, which established the Fire and Disaster Management Agency (FDMA)[21] under the Ministry of Internal Affairs and Communications, a leading agency responsible for disaster prevention and response.

The Constitution of Japan does not contain emergency clauses and addresses a state of "national emergency", without defining it, only in one article, concerning the Cabinet's power to convoke an emergency session of the House of Councillors in "time of national emergency" when the House of Representatives is dissolved.[22] It should be noted, however, that the Liberal Democratic Party (LDP) of Japan announced[23] a draft constitution in 2012.[24] It proposes to incorporate a new chapter into the Constitution, according to which, in case of national emergency, including armed attacks by foreign countries and large-scale natural disasters, the Prime Minister will declare a state of emergency and take appropriate measures in response (Article 98) whereas the Cabinet will be granted legislative powers to enact orders similar to laws passed by the National Diet, Japan's bicameral legislature[25] (Article 99).

---

20 "For the purpose of protecting the national territory, the life and limb of the citizens and their property, this Act shall have for its aim the establishment of a machinery working through the State and local governments and public corporations and the clarification of where responsibilities lie, and provide for the formulation of disaster prevention plans and basic policies relating to preventive and emergency measures and rehabilitation programs to deal with disaster, and other necessary measures as well as financial action, thus ensuring an effective and organized administration of comprehensive and systematic disaster prevention with a view toward the preservation of social order and the security of the public welfare" The Disasters Countermeasures Basic Act, Article 1 (provisional translation at http://www.adrc.asia/documents/law/DisasterCountermeasuresBasicAct.pdf)

21 See FDMA's official website at http://www.fdma.go.jp/en/

22 See Articles 53 and 54 of the Constitution of Japan: Article 53: "The Cabinet may determine to convoke extraordinary sessions of the Diet. When a quarter or more of the total members of either House makes the demand, the Cabinet must determine on such convocation". Article 54. When the House of Representatives is dissolved, there must be a general election of members of the House of Representatives within forty (40) days from the date of dissolution, and the Diet must be convoked within thirty (30) days from the date of the election. When the House of Representatives is dissolved, the House of Councillors is closed at the same time. However, the Cabinet may in time of national emergency convoke the House of Councillors in emergency session. Measures taken at such session as mentioned in the proviso of the preceding paragraph shall be provisional and shall become null and void unless agreed to by the House of Representatives within a period of ten (10) days after the opening of the next session of the Diet.

23 For the announcement of May 7,2012 at the Liberal Democratic Party official website, see https://www.jimin.jp/english/news/117099.html

24 Nihon-koku Kenpou Kaisei Souan {LDP-Draft-Constitution-2012 in Japanese} at http://rijs.fas.harvard.edu/crrp/papers/pdf/LDP-Draft-Constitution-2012.pdf

25 The National Diet, Japan's bicameral legislature, is comprised of the House of Representatives and House of Councillors.

Natural disasters	National security	Socio-economic meltdowns
Main laws[26]: The Disaster Countermeasures Basic Act, 1961 Disaster Relief Act, 1947 Fire Services Act, 1948 The Act on Special Measures Concerning Nuclear Emergency, 1999	Have not been found in the course of the research[27]	The Disaster Countermeasures Basic Act 1961[28] (regarding meltdowns caused by "extraordinary disasters")

Declaration of a state of emergency

Situation	Definition of "emergency"	Who may declare the state of emergency and under what conditions?	Statutes that come into force during emergency	How does a state of emergency end?	Reference (statute and article)
Generic emergency	In time of an extraordinary disaster[29] whose repercussions on the national economy and public welfare are serious and far-reaching	*The Prime Minister who needs to receive the consent of the Diet within 20 days*. "The Prime Minister may, when he deems it particularly necessary in the interest of enforcing emergency measures, declare a state of emergency involving the whole or part of the affected area, upon referring the matter to a Cabinet Conference and shall put the matter before the Diet for its consent not later than twenty days from the date of declaration[30]. When the Diet is in adjournment or the House of Representatives has been dissolved, the Prime Minister shall seek parliamentary consent at the earliest session of the Diet thereafter". The declaration shall specify the area concerned, give a brief account of the situation warranting such action and set the date and time when the declaration takes effect.		When there has been a resolution to refuse consent to a declaration of state of emergency, or when the Diet has voted to repeal the declaration of a state of emergency, or when there is no longer the necessity for the declaration, the Prime Minister shall promptly revoke said declaration[31].	The Disaster Countermeasures Basic Act 1961, Articles 105 and 106

26 For a comprehensive list of laws related to Natural disasters see footnotes 14-17.

27 This category is addressed in the LDP draft constitution of 2012.

28 Article 105 grants the Prime Minister the power to declare a state of emergency "In time of an extraordinary disaster whose repercussions on the national economy and public welfare are serious..." Our interpretation is that this article will be applicable in cases of socio-economic meltdowns, caused by "extraordinary disasters".

29 "Disaster means a storm, heavy rain, heavy snow, flood, high tide, earthquake, tsunami, or other unusual natural event, or a conflagration or explosion, or any other damage of similar extent from a cause to be prescribed by ordinance." Disaster Countermeasures Basic Act, 1961, Article 2.

Situation	Definition of "emergency"	Who may declare the state of emergency and under what conditions?	Statutes that come into force during emergency	How does a state of emergency end?	Reference (statute and article)
Earthquake	See Generic emergency and footnotes 27 and 28				
Fire					
Epidemic[32]					
Flood					
Tsunami					
Storms (tornado, hurricane)					
War	Have not been found in the course of the research				
Terror events	Have not been found in the course of the research				
Socio-economic meltdowns	See Generic emergency and footnote 26				
Cyber	Have not been found in the course of the research				
Other – Nuclear Emergency	Nuclear emergency situation means "a situation in which radioactive materials or radiation at an abnormal level has been released outside the nuclear site of a nuclear operator (in the case of the transport of radioactive materials outside the nuclear site, by the operation of the reactor… the same shall apply)"[33].	Prime Minister shall declare a nuclear emergency situation when there has been a report submitted to him by the competent minister, according to which an "abnormal level of radiation" as specified by a Cabinet Order has occurred or "when an event specified by a Cabinet Order as an event that indicates the occurrence of a nuclear emergency situations has occurred".	Evacuation orders according to Article 60 of the Basic Act on Disaster Control Measures	Once the Prime Minister finds the declaration of nuclear emergency to be no longer necessary and after hearing the opinions of the Nuclear Safety Commission	The Act on Special Measures Concerning Nuclear Emergency 1999, Article 15

30 The Disaster Countermeasures Basic Act, 1961, Article 106.

31 The Disaster Countermeasures Basic Act 1961, Article 106 (2).

32 Though epidemic is not explicitly stated in the definition of "Disaster" in Article 2, it may fall under "unusual natural event". It should be noted that this word is mentioned in the Act, in Article 50(6), when referring to epidemic control and public health and sanitation as matters related to emergency measures.

33 The Act on Special Measures Concerning Nuclear Emergency, 1999, Article 2

Powers (during)

As mentioned above, Japan has a comprehensive legal framework concerning emergency management. The tables below focuses on the powers provided in the Disasters Countermeasures Basic Act, 1961 and the Act on Special Measures Concerning Nuclear Emergency 1999, and **should not be viewed as comprehensive**.

Situation	Powers	Who is the power conferred to	Power exercised vis-a-vis	Conditions to be met when exercising the power	Statute and Article
Generic emergency	• Executive (Prime Minister)	• The Prime Minister shall establish headquarters for emergency disaster control with jurisdiction over the area covered by the declaration of a state of emergency; the chairman of the headquarters may give necessary instructions to the chief officer of an appropriate designated local administrative organ, local government or any other executive agency, designated national or local public corporation.		• Declaration of a state of emergency	• The Disaster Countermeasures Basic Act of 1961 (DCBA), Article 107
	• Executive/ legislative (Cabinet)	• The Cabinet may enact an ordinance in order to take necessary steps to accept assistance from other countries for the relief of disaster victims.		• When unable, during times of disaster, to quickly and smoothly accept assistance from other countries for the relief of disaster victims and the Diet is in adjournment and when the situation does not allow time to call the Diet	• DCBA, Article 109
	• Legislative (Cabinet/ Diet)	• Ordinances rationing materials of daily necessity in critical shortage; restriction or ban on their transfer or delivery; fixing a ceiling on prices of commodities, consideration for labor, fees for services in the interest of emergency measures, rehabilitation and a stable life for the citizens; deferment of monetary debts.		• In case of an urgent need to preserve the economic order of the nation and to ensure the public welfare; situation of emergency ; the Diet is in adjournment and when the situation does not allow time to call the Diet[34] "Upon enactment of such ordinance the Cabinet shall decide on the convocation of the	• DCBA, Article 109

34 When an ordinance of such is enacted and is no longer required, the Cabinet shall immediately revoke it; unless it has expired pre-hand, shall become null and void twenty days (DCBA, Article 109).

Situation	Powers	Who is the power conferred to	Power exercised vis-a-vis	Conditions to be met when exercising the power	Statute and Article
				Diet in extraordinary session or to seek an emergency session of the House of Counselors; it shall take further steps to enact an Act to replace such ordinance…"	
Earthquake	See Generic emergency				
Fire					
Epidemic					
Flood					
Tsunami					
Storms (tornado, hurricane)					
War	Have not been found in the course of the research				
Terror events	Have not been found in the course of the research				
Socio-economic meltdowns	See Generic emergency				
Cyber	Have not been found in the course of the research				
Other - Nuclear Emergency	• Executive (national level) • Executive (local level)	• Prime Minister shall give public notice of the occurrence of a nuclear emergency; • Prime Minister shall instruct mayors of municipalities and prefectural governors who have jurisdiction over the area to make recommendation and give instructions of evacuation; • The Prime Minister shall give other relevant instructions concerning emergency measures • The Prime Minister shall establish nuclear emergency response headquarters within the Cabinet Office in order to promote emergency response; • The director of the nuclear emergency response headquarters shall manage the affairs of the nuclear emergency response headquarters and direct and supervise relevant officials;		• Nuclear emergency declaration	The Act on Special Measures Concerning Nuclear Emergency 1999, Articles 15-26

Situation	Powers	Who is the power conferred to	Power exercised vis-a-vis	Conditions to be met when exercising the power	Statute and Article
		• Local nuclear emergency response headquarters and municipal headquarters for disaster control shall organize a Joint Council for Nuclear Emergency Response in order to exchange information and cooperate with one another for the emergency response measures; • The nuclear emergency preparedness manager shall have onsite organization for nuclear emergency preparedness for preventing the occurrence or *expansion* of a nuclear disaster; • Emergency response measures such as securing food and medicine, rescue of disaster victims, matters relating to emergency recovery and maintenance of the social order - shall be implemented by the heads of designated administrative organs.			

Powers (after)

Situation	Powers	Who is the power conferred to	power exercised vis-a-vis	Conditions to be met when exercising the power	Statute and Article
Generic emergency	Executive	• Responsibility for rehabilitation after a disaster shall be implemented by the chief officer of a designated national or local administrative organ, the chief officer of a local government, any other executive agency, a designated national or local public corporation; • Upon fixing the amount of rehabilitation expenses or established standards for the implementation of a rehabilitation program, the Minister shall report a summary of his action to the Central Disaster Prevention Council;		• Should be implemented by *ordinance* or under an *appropriate disaster prevention plan*; • Shall be done appropriately and expeditiously on the basis of a report from the Governor of the prefecture, data presented by other local governments, and results of on-site investigations	• DCBA, Article 87 • DCBA, Article 88 • DCBA, Article 89

Situation	Powers	Who is the power conferred to	power exercised vis-a-vis	Conditions to be met when exercising the power	Statute and Article
		• General compensation clause for persons engaged in the work of emergency measures[35]; • The Government (national and local) may allow reduction, exemption or deferment of national taxes and other assessments or take other necessary action for the benefit of disaster victims. • Disaster Relief Act, 1947 aims to provide essential emergency relief in the event of a disaster through the cooperation of local governments and non-governmental organizations as well as the general public, so as to protect the disaster victims and maintain social order.		• By an Act or ordinance	• 84 (DCBA) • 85 (DCBA) • Disaster Relief Act, 1947
Earthquake Fire Epidemic Flood Tsunami Storms (tornado, hurricane)	See Generic emergency				
War	Have not been found in the course of the research				
Terror events	Have not been found in the course of the research				
Socio-economic meltdowns	See generic emergency				
Cyber	Have not been found in the course of the research				
Other - Nuclear Emergency	administrative	• Measures for restoration from nuclear emergency shall be implemented by the heads of designated administrative organs • The Act on Compensation for Nuclear Damage, 1961 aims "to protect persons suffering from nuclear damage and to contribute to the sound development of the nuclear industry by establishing the basic system regarding compensation in case of a nuclear damage caused by reactor operation etc". [36]			• Art 27 of The Act on Special Measures Concerning Nuclear Emergency 1999 • The Act on Compensation for Nuclear Damage, 1961

Powers (before)

Situation	Powers	Who is the power conferred to	Power exercised vis-a-vis	Conditions to be met when exercising the power	Statute and Article
Generic emergency	Executive	• The Central Disaster Prevention Council is responsible for a basic disaster prevention plan, reviewed each year in light of research findings, conditions of disasters that have occurred, and the effect of emergency measures taken • The chief officer of a designated administrative organ[37] and a designated public corporation[38] is responsible for an operational disaster prevention plan • A city, town or village disaster prevention council (for a city without a council, the mayor of the city) are responsible for an area disaster prevention plan • The chief officer of a designated administrative organ is responsible for maintaining organizations for disaster prevention • Those responsible for disaster prevention as prescribed by law or disaster prevention plan are responsible to perform disaster prevention drills		• The plan shall be reported to the Prime Minister, and relevant administrative organs and the public	• Chapter III of The Disaster Countermeasures Basic Act 1961 (art. 34-45) deals with disaster prevention plans • Chapter IV of The Disaster Countermeasures Basic Act 1961 regarding Prevention of Disasters Article 46-49
Earthquake	See Generic emergency				
Fire					
Epidemic					
Flood					
Tsunami					
Storms (tornado, hurricane)					

35 Article 84 of the DCBA stipulates that when the mayor of a city or town or the head of a village, or a police official or a maritime safety official or a self defense force member dispatched for disaster relief has caused residents of the area of the city to work in operations related to emergency measures, and when a person has died, been injured or has become ill, or has been crippled as a result of the work, the city, town or village shall, by its ordinance and according to standards set by its ordinance, compensate the person, his surviving family, or his dependents, for the loss sustained.

36 The Act on Compensation for Nuclear Damage, 1961, Article 1

37 The Disaster Countermeasures Basic Act 1961, Article 36

38 The Disaster Countermeasures Basic Act 1961, Article 39

Situation	Powers	Who is the power conferred to	Power exercised vis-a-vis	Conditions to be met when exercising the power	Statute and Article
War	Have not been found in the course of the research				
Terror events	Have not been found in the course of the research				
Socio-economic meltdowns	See generic emergency				
Cyber	Have not been found in the course of the research				
Other - Nuclear Emergency	Persons and organizations as specified in the Act	• A nuclear operator shall prepare a nuclear operator emergency action plan • A nuclear operator shall establish an onsite organization for nuclear emergency preparedness as well as appoint a nuclear emergency preparedness manager • A nuclear operator shall establish in its nuclear site a radiation measurement facility • The competent Minister shall designate a facility that serves as the center for emergency response • National Plan concerning disaster prevention drills shall be carried out based on a plan prepared by the competent Minister		• Plan shall not conflict with any regional disaster prevention plan • In accordance with the requirements specified by an ordinance of the competent ministry	• Art 7-13 of The Act on Special Measures Concerning Nuclear Emergency 1999

Rights during emergencies

According to the Japanese Constitution, "fundamental human rights by this Constitution guaranteed to the people of Japan are fruits of the age-old struggle of man to be free" and are to be "held for all time inviolate"[39]. Furthermore, whereas the Constitution is "the supreme law of the nation, no law, ordinance, imperial rescript or other act of government, or part thereof, contrary to the provisions hereof, shall have legal force or validity"[40]. Having said that, neither the constitution nor any other piece of legislation covered by this research *directly* relates to the matter of human rights during emergency. It appears that the matter may be covered in the future in LDP draft constitution of 2012, once "state of emergency" will be defined under a constitutional framework [41].

39 Constitution of Japan, Article 97

40 Constitution of Japan, Article 98

41 Liberal Democratic Party draft 2012 Q&A Nihon-koku Kenpou Kaisei Souan (Japanese) at http://www.jimin.jp/policy/pamphlet/pdf/kenpou_qa.pdf

Japanese legislature relation towards human rights under state of emergency might be inferred from the following provisions that indirectly deal with rights, however, it should be noted that our research in this regard is still preliminary:

- Compensation for loss per requisitioning property for emergency official use (DCBA, Article 82) as well as a general compensation clause for persons engaged in the work of emergency measures (DCBA, Article 84)
- An ordinance enacted regarding rationing of materials in critical shortage, restriction or ban on their transfer or delivery, fixing a ceiling on prices of commodities, and other measures specified in Article 109 (1) of the DCBA[42] may provide that any person in violation of any provision of said ordinance shall be liable to imprisonment at hard labor for not more than two years or imprisonment of the same length without hard labor, or a fine of not more than one hundred thousand yen, detention, a police fine, or confiscation, or a combination of any two penalties (DCBA, Article 109 (2);
- When deemed necessary to prevent danger to life or limb, the mayor of the city or town may declare area to which access shall be restricted or prohibited (DCBA, Article 63).

42 DCBA, Article 109 - (1) rationing of materials of daily necessity in critical shortage; restriction or ban on their transfer or delivery; (2) fixing a ceiling on prices of commodities, consideration for labor, fees for services in the interest of emergency measures, rehabilitation and a stable life for the citizens; (3) deferment of monetary debts.

Emergency Laws and Regulations in Germany: Executive Summary

General

The German constitution comprises, for various historical reasons (including the emergency clause in the Weimar Constitution), only a weak emergency constitution, which was added to the Basic Law only in 1968. One of its expressions relates to the State of Defense, which comes nearer to an emergency constitution, although it is legally configured along the lines of institutions and procedures of a democracy. The other major constitutional clause relating to emergency, allows the States (Länders) to invite assistance from other States or from the Federal government.

Legal framework

Basically there are three pillars of "emergency" situations and related laws. Their architecture, in general, depends on the design of legislative and administrative competences:

1. The first pillar is a **State of Defense**: The Bund (federation) is entitled to regulate all matters related to a State of Defense. In order to deal with an external emergency the Bund has issued a couple of laws called safeguarding laws (Sicherstellungsgesetze).
2. The second pillar is **civil protection**: The legislative competence lies with the Federation, and the administrative competences may differ. Due to the regulation in the Civil Protection Act the Federation and Länders share the administrative responsibility.
3. The third pillar is the **administration of catastrophes**, which falls into the competence of the länders. It is important to note, that catastrophes are defined only by the scale of possible losses and damages as well as by the necessity to pool resources to fight the catastrophe.

Declaration of a state of emergency

State of defense is defined as a determination that the federal territory is under attack by armed forces or imminently threatened with such an attack. A declaration of a State of Defense shall be made by parliament upon an application of the Federal Government and shall require a two-thirds majority of the votes cast, which shall include at least a majority of the Members of the Bundestag.

Catastrophe is defined as a situation in which life, health, the supply of the population with goods and services indispensable to life, environmental or material assets, are threatened or even damaged in such an extraordinary way that effective help and protection could only be guarantied by a unified guidance of a catastrophe organizations of all competent authorities, organizations and resources. The counties (Landkreise) and big cities

(Kreisfreie Städte) are in charge of lower scale catastrophe administration authorities. They may declare the state of emergency if the situation happens within their territory.

Powers

During a declared catastrophe all relevant authorities and organizations work under the unified guidance and hierarchical assignment of the competent catastrophe authority (Landkreis/Kreisfreie Städte). The authority can take every measure necessary to prevent the catastrophe or to fight it. It lies within its discretion to define what is necessary, but all the measures are in principal subject to judicial review (though more limited than in normal times). The powers are not really extraordinary but follow the powers of the "normal" police forces.

Rights During Emergencies

The basic rights of the citizens are non-derogable. There are two minor restrictions of rights only in the case of the state of defense, elaborated in the synopsis. In every other case there are no general suspensions or restrictions of the rights of the citizens, but there may be measures to restrict them in certain situations due to the norms of catastrophe. In a case of an emergency at some point nearly any right can be restricted in a way that looking at the individual case the right is fully eliminated, though private property is not generally abolished, and each restriction is curtailed (e.g. by the proportionality principle).

Emergency Laws and Regulations in Germany: Synopsis

General

The German constitution contains, for various historical reasons, only a weak emergency constitution. The German Basic Law of 1949 was originally enacted without an emergency constitution *sensu strictu*. It only specifies various rules for mutual assistance by the States (Länders) and also by the Federation (Bund) in cases of a catastrophe (grave accidents or natural disasters) or a threat to the security of a federal state;[1] a kind of legislative emergency[2] which is not very functional; and very basic regulations concerning an internal emergency. The possible reason is that the parliamentary council, which was responsible for the draft constitution wanted to avoid any adjacency to the former Article 48 of the Weimar Constitution and the emergency powers it granted the president of the Weimar Republic.

In 1968, a kind of a weak emergency constitution was enshrined in the Basic Law. One of its rules was an extended version of states of internal emergency, specified in Article 91 of the Basic Law.[3] The other rules relate to the State of Defense, which come nearer to an emergency constitution,

*The footnotes to this synopsis can be found in the end of the document.

although for various reasons, the Parliament tried to configure this state of defense as much as possible along the lines of the institutions and procedures of democracy.[4]

Legal framework

Basically there are three pillars of "emergency" situations and related laws. Their architecture depends on the general design of legislative and administrative competences.

The Bund (federation) is entitled to regulate all matters related to the state of defense, which is the first pillar. To deal with an external emergency the Bund has issued a couple of laws called safeguarding laws (Sicherstellungsgesetze). They are related to the situations defined in Article 80a BL.[5] It allows to unlock particular provisions of the BL (e.g. Art. 12a V 1[6], Art. 12a VI 2,[7], Art. 87a III[8]) in situations where a so called "state of tension" is declared (which is a pre-stage to a state of defense) or if the parliament by 2/3 majority allows for the application of the specific norm. Safeguarding concerns work, traffic, economy, food and the rationale is to secure basic services and goods in those fields, e.g. the supply of energy, telecommunications, etc., and the emergency competence is to take necessary measures like storage, rules of production, reduction of consumption, etc.

The second pillar is civil protection. The legislative competence lies with the Federation, the administrative competence may differ according to Article 87a II BL[9]. According to the regulation in the Civil Protection Act, Federation and Länders share the administrative responsibility. A central agency in entitled to carry out administrative tasks of the federation which include planning of civil protection, training of the staff responsible for civil protection, informing the population, early warning, research, etc. The länders' administrations, in particular those responsible for carrying out the task of the administration of catastrophes, are in cooperation with the federation, responsible for shelters (public or private), restriction of the right to move freely in the federal territory (Art. 11 BL), evacuations, planning of healthcare in case of defense, and regulation of stand-by-duties and training of healthcare assistants. All in all, this is a type of cooperative administration of the federation and the länders. The resources of the civil protection administration could also be used in cases of catastrophes and vice versa.

The third pillar is the **administration of catastrophes**, which falls into the competence of the länders. Each of them has a law of catastrophes, the modern ones integrate fire protection and rescue services as they all have to cooperate in cases of catastrophes. Their aim is the effective protection of the population in cases of fire, disasters, emergencies and catastrophes.[10] Fire protection covers prevention of fires as well as firefighting and technical support to the firefighters, which might be auxiliary as well as professional services. Rescue services comprise patient transportation as well as rescue service in cases of disasters, etc. Protection against catastrophes means prevention, fighting of catastrophes as well as urgent and preliminary help in cases of damages.

It is important to note, that catastrophes are defined only by the scale of possible losses and damages as well as by the necessity to pool resources to fight the catastrophe. It is defined as follows: "Catastrophes is a situation in which life, health, supply of the population with goods and services indispensable to life, environment or material assets are threatened or even damaged in such an extraordinary way that effective help and protection could only be guarantied by a unified guidance of a catastrophe organizations of all competent authorities, organizations (which means public as well as private organization, honorary offices as well as professional organizations) and resources".

According to the definition it does not matter what the cause of the situation might be. The only thing that matters is the extraordinary situation as such. Therefore there are no specific laws dealing with certain types of catastrophes.

Natural disasters	National security	Socio-economic meltdowns
Law of catastrophes in each of the länders.	Basic Law of Germany, Art. 115a. Safeguarding laws (Sicherstellungsgesetze).	

Is should be noted that there are several statutes addressing a generic state of emergency, rather than addressing different types of emergency, but correspond with Germany's federal system. Taking a look at the statutes and other acts of legislation that might take effect in case of emergency, one has to keep in mind that Germanyś legal system is characterized by high tendency of codification. Therefore, there are many pieces of legislation which could be affected. However, these provisions are not arranged referring to a certain type of disaster or the like, but regulate a certain type of infrastructure. In this respect, "infrastructure" is meant in the broadest sense, i.e. any object or facility, which may be affected by, or is a potential source of, an emergency or a catastrophe, e.g. a nuclear power plant as well as a river or public transport.

Taking this into account, a complete analysis of potentially affected legislation is impossible, as one easily can imagine that for any infrastructure given, one can imagine a state of emergency, too, which does affect this infrastructure. Furthermore, a certain infrastructure may be both, disaster victim and a source of a catastrophe. Both aspects may be covered by the same provisions. Whereas the direct effects of a disaster caused by a certain type of infrastructure seem to be limited to a certain type– at least at first glance – e.g. a river may cause a flood, the electrical power supply plant - a blackout, the potential reasons for a disaster affecting a certain type of infrastructure are almost unlimited. For instance, the release of radiation by a nuclear power plant may be caused by countless types of malfunctions as well as by natural disasters or terror attacks.

As noted, any analysis of the German legal framework beyond the constitution and the general statutes addressing all types of emergencies ("Katastrophenschutzgesetze") is not comprehensive. Therefore, we decided to analyze three arrays additionally to the constitution and the Katastrophenschutzgesetze. The first is an example for a certain type of infrastructure (meant in its literal sense), the second relates to a certain source of (natural) disasters, and the third is an example for a certain effect of a catastrophe. For this purpose, we took a look at the provisions relevant for (a) nuclear power plants, (b) the prevention and countering of floods and (c) a case of a blackout.

In doing so, we discovered that from Germany's legal system's point of view, the analysis of a certain situation does not lead to further insights, as on the one hand any situation may affect any infrastructure. On the other hand, the legislations concerning a certain type of infrastructure define a state of emergency by a certain effect on the infrastructure such as fall of voltage, irrespective of its reason.

Naturally, the countermeasures differ according to the reason, but in most cases concrete actions are not stipulated in the statutes. Precise instructions are given in manuals or guidelines, which are often crafted by private entities. From the German perspective these guidelines are not state laws. Within the statutes, we often only find provisions saying that appropriate measures have to be taken or something similar. In some places it is specified which measures are generally permitted. Sometimes the guidelines or manuals in question are mentioned in the statutes.

Declaration of a State of Emergency

Situation	Definition of "emergency"	Who may declare the state of emergency and under what conditions?	Statutes that come into force during emergency	How does a state of emergency end?
Generic Emergency	A situation in which life, health, supply of the population with goods and services indispensable to life, environment or material assets are threatened or even damaged in such an extraordinary way that effective help and protection could only be guarantied by a unified guidance of the catastrophe organizations of all competent authorities, organizations (which means public as well as private organization, honorary offices as well as professional organizations) and resources.	The counties (Landkreise) and big cities (Kreisfreie Städte) are in charge of lower catastrophe administration authorities. They may declare the state of emergency if the situation happens within their territory.		The state of emergency ends by declaration of the same authority.
War	Determination that the federal territory is under attack by armed force or imminently threatened with such an attack (state of defense).	Such determination shall be made by Parliament upon an application of the Federal Government and shall require a two-thirds majority of the votes cast, which shall include at least a majority of the Members of the Bundestag.	Art, 115 a ff. BL, Art. 12a BL, Art. 87a BL, Art. 96 II 2 BL Safeguarding laws (see above).	**Article 115l⚜Repeal of emergency measures – Conclusion of peace]** (1) The Bundestag, with the consent of the Bundesrat, may at any time repeal laws enacted by the Joint Committee. The Bundesrat may demand that the Bundestag reach a decision on this question. Any measures taken by the Joint Committee or by the Federal Government to avert a danger shall be rescinded if the Bundestag and the Bundesrat so decide.

Situation	Definition of "emergency"	Who may declare the state of emergency and under what conditions?	Statutes that come into force during emergency	How does a state of emergency end?
				(2) The Bundestag, with the consent of the Bundesrat, may at any time, by a decision to be promulgated by the Federal President, declare a state of defense terminated. The Bundesrat may demand that the Bundestag reach a decision on this question. A state of defense shall be declared terminated without delay if the conditions for determining it no longer exist. (3) The conclusion of peace shall be determined by a federal law.
Nuclear (*brought here as an example of an emergency*)	There is no definition of a nuclear disaster in the emergency statutes, but there are definitions in the internal guidelines of the authorities. Following the "Basic Recommendations for Disaster Control in the Vicinity of Nuclear Installations" disaster alarm shall be declared, if an accident in a nuclear facility leads to dangerous radioactive releases or if these releases are imminent. More specific: "A nuclear accident is a course of events resulting in serious radiological impact on the vicinity of the relevant nuclear facility or where such an impact is threatened. Impacts are serious if in the vicinity an effective dose of 10 mSv and a dose at the thyroid gland of 50 mSv in children and adolescents aged below 18 years as well as in pregnant women is reached or exceeded." Also there are intervention reference levels for specific interventions such as evacuation.	The operator of a nuclear facility shall immediately alert the offices responsible for receiving alerts under the special disaster control plans if the conditions specified for an early warning or a disaster alert are fulfilled. The disaster control authorities then trigger the disaster alarm, and inform other authorities and the public (following the generic disaster control statute).		

Situation	Definition of "emergency"	Who may declare the state of emergency and under what conditions?	Statutes that come into force during emergency	How does a state of emergency end?
Specific statutes reviewed in the research	In general, emergency is defined as malfunction of a certain infrastructure, which is of such degree, that it cannot be remedied by normal means, especially market-driven measures.	Two types can be identified: Statutes that define the state of emergency and do not need a special declaration to be applicable, especially those for short-term emergencies (self-executing in the case of emergency) and rules for preparedness; Rules for longer-term emergencies need declaration of a case of emergency, most times by a decree.		Only of relevance for statutes that require the declaration of the situation of emergency: Depends on the decree.

Powers

As mentioned above, during a declared catastrophe all relevant authorities and organizations work under the unified guidance and hierarchical assignment of the competent catastrophe authority (Landkreis/Kreisfreie Städte). The authority can take every measure necessary to prevent the catastrophe or to fight it. It lies within its discretion to define what is necessary, but all the measures are in principal subject to judicial review. The powers are not really extraordinary but follow the powers of the "normal" police forces, whereas the police powers remain in-tact but subordinated to orders by the catastrophe authority. Various obligations to cooperate come into force as well as obligations of the citizens to cooperate, help and to tolerate measures like demands of certain private resources, entering private properties, obligation of members of professions to help, etc.

Regarding damages: There is only a provision relating to urgent and preliminary help in cases of damages. In most cases the federation and the länders constitute a fund, granting financial help for losses caused by a particular catastrophic situation, for example floods.

All measures of the catastrophe authority are subject to judicial review. But the normal suspension instruments do not apply, so that the review will normally come as an *ex post* review. This restriction is by no means a specific emergency rule but comes into play in various other situations.

As mentioned above, the German code consists of many provisions related to potential catastrophes. It is impossible to comprehensively cover them and some general insights were put forth above. With regard to nuclear disasters, in the non-binding guidelines several possible measures, that the authorities can adopt, are mentioned. Below are some of those measures, which are more or less typical also for other disasters:

- The vicinity of the nuclear facility shall be sub-divided into **zones and sectors** in order to localize measures (Central zone, Intermediate zone, Outer zone, Distal zone)

- **Analyzing existing measuring devices** (see above) and installation of **mobile ad-hoc measuring devices**.
- Distributing **iodine tablets** in accordance with a special plan and requesting to take iodine tablets,
- **Evacuation** in accordance with a special plan,
- Establishing and operating emergency stations for **decontamination and medical care** of the population and task personnel affected,
- **Warning** the population not to eat freshly harvested **groceries** and to not use **water**
- **Blocking contaminated water catchment points**.

Note: These measures are not exclusive to nuclear disasters and all these measures are possible measures regarding the generic disaster control statute.

Rights during Emergencies

The basic rights of the citizens are non-derogable at all. There are two minor restrictions of rights only in the case of the state of defense, laid out in Art. 115 c. II of the Basic Law:

> "To the extent required by circumstances during a state of defense, a federal law for a state of defense may:
> 1. Make temporary provisions concerning compensation in the event of expropriation that deviate from the requirements of the second sentence of paragraph (3) of Article 14;
> 2. Establish a time limit for deprivations of freedom different from that specified in the third sentence of paragraph (2) and the first sentence of paragraph (3) of Article 104, but not exceeding four days, for cases in which no judge has been able to act within the time limit that normally applies."

In every other case there are no general suspensions or restrictions of the rights of the citizens, but there may be measures to restrict them in certain situations due to the norms of catastrophe. In a case of an emergency at some point nearly any right can be restricted in a way that looking at the individual case the right is fully eliminated (e.g. consumption of a good in personal property), but private property is not generally abolished; each restriction is limited (e.g. by the proportionality principle). As mentioned above, there are, for example, obligations to tolerate some emergency measures like entering houses and property, demands for goods and services, etc.

Regulation

Note: since it is impossible to cover all aspects of catastrophes and emergencies covered in the German law, the list below should be seen as non-comprehensive.

A. **Regulation by information**: The authorities shall, as a prevention measure, inform the public about potential risks and measures to prevent or reduce damages and inform about possible measures of self protection (§ 52 SächsBRKG, §5 ZSG). The civil protection law includes the obligation of the federation to support the dignity of people as a basis of civil protection and fighting catastrophes (§ 20 ZKB).

With regard to nuclear disasters: the responsible disaster control authorities shall create a **disaster control concept** (Katastrophenschutzplan) for each nuclear power plant.[11] These concepts have to be made available for the public. This is not a unique characteristic of the law concerning nuclear power plants, though. These concepts have to be created for facilities and sites containing large quantities of dangerous substances that fall within the scope of the Directive 96/82/EC (Seveso-II), too.[12]

Furthermore, there are several regulations, which concern the powers of the authorities to gather information about the conditions inside and outside of the nuclear power plants:

- The controlling authorities have installed a remote monitoring system (Kernreaktor-Fernüberwachungsysteme, **KFÜ**), which enables them to monitor the radiological measurement by the operator of the plant. In addition, these authorities also have their own measuring system. This redundancy enables them to have live data of the radiological situation in the vicinity of the plant and to react quickly after or even before the measured values reach a critical height.
- Another instrument of gathering information is the liability of the operator of a nuclear power plant to report specific incidents occurring in the plant, which differ from the normal operation. To ensure this, there has to be a safety representative (**Atomrechtlicher Sicherheitsbeauftragter**) within the plant, who is responsible for these matters.[13]

B. **Regulation by licensing and permits**: In the general law of catastrophe there is no regulation by licensing order permits. This might be different in laws related to specific aspects. There might be license regulations, e.g. in the urban planning laws where a license to establish a building may be prohibited in certain areas for reasons of high flooding risks, etc.

With regard to nuclear disasters: like other buildings and sites, nuclear power plants need permissions/official approval for operation. Permission requires disaster prevention concepts and meeting other safety demands.

C. **Criminal liability**: There are as in more or less every law some rules about administrative offences (§ 73 SächsBRKG). The fines are low (between EU 1-25.000). Of course, the general criminal legislation applies to catastrophes, disasters, etc. There are several criminal liabilities regarding radiological dangers.[14]

D. **Civil liability**: The general norms of liability apply to situations like those discussed in the synopsis. Additionally there is a provision, which allows public authorities to demand reimbursement for expenses from those causing disasters, catastrophes etc. (§71 SächsBRKG). Those running

plants with high risk potential might have to bear additional reimbursement obligations (§ 68 SächsBRKG). The civil liability for damages, which are caused by a nuclear facility, is unlimited (§ 31 AtG). This is a strong liability compared to other members of the EU, where limits of liability exist.

E. **Insurance**: In some fields a mandatory insurance is discussed, but – to the best of our knowledge is not implemented yet (e.g. flood risks). However, those who do not have disaster insurance might not be entitled to get money from compensation funds. With regard to nuclear disasters: There is no unlimited obligatory insurance, but there is a duty to provide financial security up to 2.5 Billion Euros (§ 13 AtG).

Footnotes

1 Art. 35 BL reads as follows: (1) All federal and Land authorities shall render legal and administrative assistance to one another.
(2) In order to maintain or restore public security or order, a Land in particularly serious cases may call upon personnel and facilities of the Federal Border Police to assist its police when without such assistance the police could not fulfil their responsibilities, or could do so only with great difficulty. In order to respond to a grave accident or a natural disaster, a Land may call for the assistance of police forces of other Länder or of personnel and facilities of other administrative authorities, of the Armed Forces, or of the Federal Border Police.
(3) If the natural disaster or accident endangers the territory of more than one Land, the Federal Government, insofar as is necessary to combat the danger, may instruct the Land governments to place police forces at the disposal of other Länder, and may deploy units of the Federal Border Police or the Armed Forces to support the police. Measures taken by the Federal Government pursuant to the first sentence of this paragraph shall be rescinded at any time at the demand of the Bundesrat, and in any event as soon as the danger is removed.

2 Art. 81 reads as follows:
(1) If, in the circumstances described in Article 68, the Bundestag is not dissolved, the Federal President, at the request of the Federal Government and with the consent of the Bundesrat, may declare a state of legislative emergency with respect to a bill, if the Bundestag rejects the bill although the Federal Government has declared it to be urgent. The same shall apply if a bill has been rejected although the Federal Chancellor had combined it with a motion under Article 68.
(2) If, after a state of legislative emergency has been declared, the Bundestag again rejects the bill or adopts it in a version the Federal Government declares unacceptable, the bill shall be deemed to have become law to the extent that it receives the consent of the Bundesrat. The same shall apply if the Bundestag does not pass the bill within four weeks after it is reintroduced.
(3) During the term of office of a Federal Chancellor, any other bill rejected by the Bundestag may become law in accordance with paragraphs (1) and (2) of this Article within a period of six months after the first declaration of a state of legislative emergency. After the expiration of this period, no further declaration of a state of legislative emergency may be made during the term of office of the same Federal Chancellor.
(4) This Basic Law may neither be amended nor abrogated nor suspended in whole or in part by a law enacted pursuant to paragraph (2) of this Article.

3 (1) In order to avert an imminent danger to the existence or free democratic basic order of the Federation or of a Land, a Land may call upon police forces of other Länder, or upon personnel and facilities of other administrative authorities and of the Federal Border Police.
(2) If the Land where such danger is imminent is not itself willing or able to combat the danger, the Federal Government may place the police in that Land and the police forces of other Länder under its own orders and deploy units of the Federal Border Police. Any such order shall be rescinded once the danger is removed, or at any time on the demand of the Bundesrat. If the danger extends beyond the territory of a single Land, the Federal Government, insofar as is necessary to combat such danger, may issue instructions to the Land governments; the first and second sentences of this paragraph shall not be affected by this provision.

4 **Article 115a [Declaration of state of defence]**

(1) Any determination that the federal territory is under attack by armed force or imminently threatened with such an attack (state of defence) shall be made by the Bundestag with the consent of the Bundesrat. Such determination shall be made on application of the Federal Government and shall require a two-thirds majority of the votes cast, which shall include at least a majority of the Members of the Bundestag.
(2) If the situation imperatively calls for immediate action, and if insurmountable obstacles prevent the timely convening of the Bundestag or the Bundestag cannot muster a quorum, the Joint Committee shall make this determination by a two-thirds majority of the votes cast, which shall include at least a majority of its members.
(3) The determination shall be promulgated by the Federal President in the Federal Law Gazette pursuant to Article 82. If this cannot be done in time, promulgation shall be effected in another manner; the determination shall be printed in the Federal Law Gazette as soon as circumstances permit.
(4) If the federal territory is under attack by armed force, and if the competent federal authorities are not in a position at once to make the determination provided for in the first sentence of paragraph (1) of this Article, the determination shall be deemed to have been made and promulgated at the time the attack began. The Federal President shall announce that time as soon as circumstances permit.
(5) If the determination of a state of defence has been promulgated, and if the federal territory is under attack by armed force, the Federal President, with the consent of the Bundestag, may issue declarations under international law regarding the existence of the state of defence. Under the conditions specified in paragraph (2) of this Article, the Joint Committee shall act in place of the Bundestag.

Article 115b [Power of command of the Federal Chancellor]

(1) Upon the promulgation of a state of defence the power of command over the Armed Forces shall pass to the Federal Chancellor.

Article 115c [Extension of the legislative powers of the Federation]

(1) The Federation shall have the right to legislate concurrently for a state of defence even with respect to matters within the legislative powers of the Länder. Such laws shall require the consent of the Bundesrat.
(2) To the extent required by circumstances during a state of defence, a federal law for a state of defence may:
    1. make temporary provisions concerning compensation in the event of expropriation that deviate from the requirements of the second sentence of paragraph (3) of Article 14;
    2. establish a time limit for deprivations of freedom different from that specified in the third sentence of paragraph (2) and the first sentence of paragraph (3) of Article 104, but not exceeding four days, for cases in which no judge has been able to act within the time limit that normally applies.
(3) To the extent necessary to repel an existing or imminently threatened attack, a federal law for a state of defence may, with the consent of the Bundesrat, regulate the administration and finances of the Federation and the Länder without regard to Titles VIII, VIIIa and X of this Basic Law, provided that the viability of the Länder, municipalities, and associations of municipalities, especially with respect to financial matters, is assured.
(4) Federal laws enacted pursuant to paragraph (1) or clause 1 of paragraph (2) of this Article may, for the purpose of preparing for their enforcement, be applied even before a state of defence arises.

Article 115d [Urgent bills]

(1) During a state of defence the federal legislative process shall be governed by the provisions of paragraphs (2) and (3) of this Article without regard to the provisions of paragraph (2) of Article 76, the second sentence of paragraph (1) and paragraphs (2) to (4) of Article 77, Article 78, and paragraph (1) of Article 82.
(2) Federal Government bills that the Government designates as urgent shall be forwarded to the Bundesrat at the same time as they are submitted to the Bundestag. The Bundestag and the Bundesrat shall debate such bills in joint session without delay. Insofar as the consent of the Bundesrat is necessary for any such bill to become law, a majority of its votes shall be required. Details shall be regulated by rules of procedure adopted by the Bundestag and requiring the consent of the Bundesrat.
(3) The second sentence of paragraph (3) of Article 115a shall apply to the promulgation of such laws mutatis mutandis.

Article 115e [Joint Committee]

(1) If, during a state of defence, the Joint Committee by a two-thirds majority of the votes cast, which shall include at least a majority of its members, determines that insurmountable obstacles prevent the timely convening of the Bundestag or that the Bundestag cannot muster a quorum, the Joint Committee shall occupy the position of both the Bundestag and the Bundesrat and shall exercise their powers as a single body.
(2) This Basic Law may neither be amended nor abrogated nor suspended in whole or in part by a law enacted by the Joint Committee. The Joint Committee shall have no power to enact laws pursuant to the second sentence of paragraph (1) of Article 23, paragraph (1) of Article 24, or Article 29.

Article 115f [Use of Federal Border Police – Extended powers of instruction]
(1) During a state of defence the Federal Government, to the extent circumstances require, may:
1. mploy the Federal Border Police throughout the federal territory;
2. issue instructions not only to federal administrative authorities but also to Land governments and, if it deems the matter urgent, to Land authorities, and may delegate this power to members of Land governments designated by it.

(2) The Bundestag, the Bundesrat and the Joint Committee shall be informed without delay of the measures taken in accordance with paragraph (1) of this Article.

Article 115g [Federal Constitutional Court]
(1) Neither the constitutional status nor the performance of the constitutional functions of the Federal Constitutional Court or its judges may be impaired. The law governing the Federal Constitutional Court may be amended by a law enacted by the Joint Committee only insofar as the Federal Constitutional Court agrees is necessary to ensure that it can continue to perform its functions. Pending the enactment of such a law, the Federal Constitutional Court may take such measures as are necessary to this end. Determinations by the Federal Constitutional Court pursuant to the second and third sentences of this Article shall be made by a majority of the judges present.

Article 115h [Expiry of electoral terms and terms of office]
(1) Any electoral terms of the Bundestag or of Land parliaments due to expire during a state of defence shall end six months after the termination of the state of defence. A term of office of the Federal President due to expire during a state of defence, and the exercise of his functions by the President of the Bundesrat in case of the premature vacancy of his office, shall end nine months after the termination of the state of defence. The term of office of a member of the Federal Constitutional Court due to expire during a state of defence shall end six months after the termination of the state of defence.
(2) Should it be necessary for the Joint Committee to elect a new Federal Chancellor, it shall do so by the votes of a majority of its members; the Federal President shall propose a candidate to the Joint Committee. The Joint Committee may express its lack of confidence in the Federal Chancellor only by electing a successor by a two-thirds majority of its members.
(3) The Bundestag shall not be dissolved while a state of defence exists.

Article 115i [Powers of the Land governments]
(1) If the competent federal bodies are incapable of taking the measures necessary to avert the danger, and if the situation imperatively calls for immediate independent action in particular areas of the federal territory, the Land governments or the authorities or representatives they designate shall be authorised, within their respective spheres of competence, to take the measures provided for in paragraph (1) of Article 115f.
(2) Any measures taken in accordance with paragraph (1) of this Article may be rescinded at any time by the Federal Government, or, with respect to Land authorities and subordinate federal authorities, by Minister-Presidents of the Länder.

Article 115k [Rank and duration of emergency provisions]
(1) Laws enacted in accordance with Articles 115c, 115e and 115g, as well as statutory instruments issued on the basis of such laws, shall suspend the operation of incompatible law so long as they are in effect. This provision shall not apply to earlier law enacted pursuant to Articles 115c, 115e or 115g.

(2) Laws adopted by the Joint Committee, as well as statutory instruments issued on the basis of such laws, shall cease to have effect no later than six months after the termination of a state of defence.
(3) Laws containing provisions that diverge from Articles 91a, 91b, 104a, 106 and 107 shall apply no longer than the end of the second fiscal year following the termination of a state of defence. After such termination they may, with the consent of the Bundesrat, be amended by a federal law so as to revert to the provisions of Titles VIIIa and X.

Article 115l [Repeal of emergency measures – Conclusion of peace]
(1) The Bundestag, with the consent of the Bundesrat, may at any time repeal laws enacted by the Joint Committee. The Bundesrat may demand that the Bundestag reach a decision on this question. Any measures taken by the Joint Committee or by the Federal Government to avert a danger shall be rescinded if the Bundestag and the Bundesrat so decide.
(2) The Bundestag, with the consent of the Bundesrat, may at any time, by a decision to be promulgated by the Federal President, declare a state of defence terminated. The Bundesrat may demand that the Bundestag reach a decision on this question. A state of defence shall be declared terminated without delay if the conditions for determining it no longer exist.
(3) The conclusion of peace shall be determined by a federal law.

5 (1) If this Basic Law or a federal law regarding defence, including protection of the civilian population, provides that legal provisions may be applied only in accordance with this Article, their application, except when a state of defence has been declared, shall be permissible only after the Bundestag has determined that a state of tension exists or has specifically approved such application. The determination of a state of tension and specific approval in the cases mentioned in the first sentence of paragraph (5) and the second sentence of paragraph (6) of Article 12a shall require a two-thirds majority of the votes cast.
(2) Any measures taken pursuant to legal provisions by virtue of paragraph (1) of this Article shall be rescinded whenever the Bundestag so demands.
(3) Notwithstanding paragraph (1) of this Article, the application of such legal provisions shall also be permissible on the basis of and in accordance with a decision made by an international body within the framework of a treaty of alliance with the approval of the Federal Government. Any measures taken pursuant to this paragraph shall be rescinded whenever the Bundestag, by the vote of a majority of its Members, so demands.

6 (5) Prior to the existence of a state of defence, assignments under paragraph (3) of this Article may be made only if the requirements of paragraph (1) of Article 80a are met. In preparation for the provision of services under paragraph (3) of this Article that demand special knowledge or skills, participation in training courses may be required by or pursuant to a law. In this case the first sentence of this paragraph shall not apply.

7 (6) If, during a state of defence, the need for workers in the areas specified in the second sentence of paragraph (3) of this Article cannot be met on a voluntary basis, the right of German citizens to abandon their occupation or place of employment may be restricted by or pursuant to a law in order to meet this need. Prior to the existence of a state of defence, the first sentence of paragraph (5) of this Article shall apply mutatis mutandis.

8 (3) During a state of defence or a state of tension the Armed Forces shall have the power to protect civilian property and to perform traffic control functions to the extent necessary to accomplish their defence mission. Moreover, during a state of defence or a state of tension, the Armed Forces may also be authorised to support police measures for the protection of civilian property; in this event the Armed Forces shall cooperate with the competent authorities.

9 (2) In addition, federal laws concerning defence, including recruitment for military service and protection of the civilian population, may, with the consent of the Bundesrat, provide that they shall be executed, wholly or in part, either by federal administrative authorities with their own administrative substructures or by the Länder on federal commission. If such laws are executed by the Länder on federal commission, they may, with the consent of the Bundesrat, provide that the powers vested in the Federal Government or in the competent highest federal authorities pursuant to Article 85 be transferred wholly or in part to federal higher authorities; in this event the law may provide that such authorities shall not require the consent of the Bundesrat in issuing general administrative rules pursuant to the first sentence of paragraph (2) of Article 85.

10 The design of the of the different länder law is more or less identical at least when it comes to the general principles. For the purpose of this analysis I refer to only one of them, the saxony law on fire protection, rescue services and protection against catastrophes (of 2004, (latest amendment of 2012).

11 This is not regulated in the statutes themselves, but in the guidelines for the authorities, who make these requirements part of the permissions.

12 According to the disaster statutes of the federal states, e.g. § 13 a Hamburgisches Katastrophenschutzgesetz.

13 Atomrechtliche Sicherheitsbeauftragten- und Meldeverordnung.

14 § 307 StGB Causing a nuclear explosion; § 309 StGB Misuse of ionising radiation; § 311 StGB Releasing ionising radiation; § 312 StGB Construction of a defective nuclear facility; § 327 StGB Unlawful operation of facilities; § 328 StGB Unlawful handling of radioactive substances, dangerous substances and goods.