

# תוכנית הקורס ורשימת קריאה לקורס



סמסטר 1 שנה 2023

**בית ספר:** בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה B.A.

סמינר - בטחון גלובלי במצבי קיצון ושלטון החוק

**מרצים/ות:**

ד"ר דנה וולף [dana.wolf@runi.ac.il](mailto:dana.wolf@runi.ac.il)

---

|                      |             |                   |           |                      |       |                     |   |
|----------------------|-------------|-------------------|-----------|----------------------|-------|---------------------|---|
| <b>מספר הקורס:</b>   | 4743        | <b>סוג הקורס:</b> | סמינריון  | <b>שעות שבועיות:</b> | 3     | <b>נקודות זכות:</b> | 3 |
| <b>דרישות הקורס:</b> | עבודה מסכמת | <b>קוד קבוצה:</b> | 232474301 | <b>שפת לימוד:</b>    | עברית |                     |   |

---

## נושאי הקורס

הסמינר יעסוק במצבי קיצון בעולם בן זמננו. אירועים קיצוניים בקנה מידה גדול אמנם אינם תופעה חדשה בתולדות האנושות, והיו מוכרים גם בעולם העתיק. כך למשל, אסונות טבע, כגון רעידות אדמה, שיטפונות נרחבים או שריפות ענק, אתגרו תרבויות קדומות ברחבי העולם. אך המבנה החברתי-מדיני והמערכת הבינלאומית בעולם המודרני, בעיקר על רקע הגלובליזציה המואצת, יוצרים שוני מהותי מהתמודדות עם מצבי משבר וחירום בתקופות קודמות.

ראשית, אופי מצבי הקיצון השונים השתנה. כך למשל, אתגרי הביטחון הלאומי ומשברים חברתיים (סוציו-אקונומיים או סוציו-פוליטיים) בעלי מאפיינים שונים מאתגרי העבר שניתן להכליל תחת אותה כותרת. שנית, האמצעים והמשאבים להתמודדות עם מצבים כאלה השתנו עד ללא הכר וכמוהם גם ציפיות הציבור והעיסוק של מלומדים, של מנהיגים ושל אנשי מעשה בנושאים אלה. שלישית, תמורות שונות (מדיניות, חברתיות, טכנולוגיות, בינלאומיות וכדומה) הביאו לכך שהיקף האירועים, הישגותם והקישוריות ביניהם בעולם המודרני מגדילים את השפעתם על אוכלוסיית העולם ומעצימים את יכולות ההרס שלהם. שינויים אלה מצריכים מחשבה מחודשת על מצבי קיצון ועל ההתמודדות עמם.

לא זו בלבד, אלא שהשינויים המתחוללים בשנים האחרונות ומגמת הגלובליזציה המואצת מחייבים הרחבה של נקודת המבט: לא עוד התגדרות בביטחון לאומי והתמודדות של מדינות בודדות עם אתגרים לאומיים, כי אם מחשבה גם על ביטחון גלובלי ועל מצבים הדורשים טיפול משולב של מספר גורמים. כך, למשל, ייתכנו מצבים של בעיה המאיימת על העולם כולו (מגפות קשות, מלחמות באזורים

נרחבים וכדומה). כמו כן, במצבים מורכבים החלטות הנוגעות לביטחון של מדינה אחד משפיעות באופן ישיר על בטחונה של מדינה אחרת. נוסף על כך, ניכרת במשפט הבינלאומי נטייה לבחון מצבים כאלה גם דרך הפריזמה של דיני זכויות האדם הבינלאומיים. כל אלה מדגישים את החשיבות של בחינת ההתמודדות עם מצבי קיצון גם ברמה הבינלאומית.

בסמינר נתמקד בבחינת ההיבטים המשפטיים של התמודדות עם מצבי קיצון. הבחינה המשפטית תשלב דיון בסוגיות פוליטיות, חברתיות ובינלאומיות כחלק מניתוח רחב וכולל של הדין. נבחן מהם מצבי קיצון ומה מאפיין אותם; מיהם השחקנים בזירה הבינלאומית, האזורית והמדינתית; כיצד מתפתח המשפט הבינלאומי בתחום זה; מהו הדין המקומי ומה היחס בינו לבין המשפט הבינלאומי; המתח הקיים בין עקרון הריבונות לביטחון גלובלי ולזכויות אדם; ניהול המשבר ותהליכי קבלת ההחלטות במצבים אלה; כיצד כל אלה באים לידי ביטוי בישראל והשתקפו במקרי מבחן שונים ברחבי העולם.

---

## מטרות הקורס

- היכרות עם תחום ההתמודדות עם מצבי קיצון וחשיפה להיבטים המשפטיים והבינלאומיים של מצבי קיצון והטיפול בהם.
- דיון אינטגרטיבי בהיבטים משפטיים, חברתיים, מדיניים ובינלאומיים של משברים חריפים ומצבי חירום מסוגים שונים.
- הנחת תשתית לגיבוש חשיבה עצמאית, מקורית ובין-תחומית על נושאים אלה.
- ניתוח מעמיק של סוגיות בתחום על ידי תלמידי הסמינר בדיונים שיתקיימו בכיתה, ברפרטים ובעבודות סמינריוניות.

---

## מבנה ציון הקורס

**% עבודה סמינריונית;**

**20% רפרט** שיוכן על ידי כל סטודנט/ית ויוצג בכיתה.

**ציון מיטיב** של עד 5 נקודות יינתן על פי שיקול דעתה הבלעדי של המרצה בגין השתתפות פעילה, מחכימה ותורמת במיוחד במהלך המפגשים. יובהר, כי אין די בהשתתפות קבועה בשיעורים כדי לזכות בציון מיטיב.

נוכחות בכיתה, הצגת רפרט וציון עובר בעבודה הסמינריונית הם תנאים מצטברים למעבר הסמינר (על חובות הסמינר ראה להלן).

## חובות הסמינר

- **נוכחות בשיעורים.**
- **בקאות בחומרי הקריאה.** הסילבוס כולל רשימת קריאה עשירה. על תלמידי הסמינר להגיע מוכנים למפגשים ולקרוא בעיון, לכל הפחות, את המקורות המסומנים כקריאת

- חובה. מקורות אלה הם בסיס הכרחי להשתתפות פעילה במפגשים, שלה יידרש כל אחד מהתלמידים.
- **הכנת רפרט והצגתו בכיתה**. הנחיות בדבר אופן הכנת הרפרט והצגתו יינתנו בכיתה.
  - **הגשת עבודה סמינריונית**. דגשים לכתיבת העבודה יידונו בכיתה.

### מועדי הגשה

- כל תלמיד יגיש לאישור רעיון לנושא ולשאלת מחקר עד סוף השבוע הרביעי לספטמבר (29.11.2021); ההצעה הסופית לנושא ולשאלת מחקר – לאחר מחשבה נוספת וביצוע כל השינויים הנדרשים – תוגש, לכל המאוחר, עד יום השיעור השישי (13.12.2021).
- הרפרטים יוצגו בחמשת המפגשים האחרונים של הסמינר. סדר ההרצאות המחייב ייקבע על ידי המרצה.
- העבודה הסמינריונית תוגש לא יאוחר מתאריך 21.4.2022.

---

שעות קבלת מרצה 

בתאום מראש

[dana.wolf@runi.ac.il](mailto:dana.wolf@runi.ac.il)

---

רשימת קריאה 

להלן מפורטים מועדי השיעורים, הנושאים שיידונו בכל שיעור וחומר הקריאה. שינויים שיפורסמו באתר הקורס, אם יפורסמו, לרבות לקראת הרצאות אורח, מחייבים את הסטודנטים.

### **מפגש ראשון 1/11/2022 – שבתון בחירות, לא יתקיים שיעור**

#### **מפגש שני 08/11/2021: מבוא**

בשיעור זה יוצג מבנה הסמינר, דרישותיו והנושאים העיקריים שילמדו במסגרתו. במהלך השיעור נגדיר מהו משבר ומהו מצב קיצון. נסביר מה מאפיין מצבים אלה, מהם האתגרים המרכזיים שהם מציבים בפני המערכת הקיימת ומה דורשת ההתמודדות עמם.

קריאת חובה:

מנחם הופנונג **ישראל – בטחון המדינה מול שלטון החוק 1948-1991**, פרק ראשון הסדרי חירום וחקיקת חירום בישראל (מהדורה שנייה, 2001), עמוד 33-37.

Liza Ireni Saban, Disaster Emergency Management: The Emergence of Professional Help (Services for Victims of Natural Disasters 14-16 (2014).

Managing Crises: Response to Large-Scale Emergencies, Part I: Prepared for the Worst? .The Dilemmas of Crisis Management, p. 1 – 12

### מפגש שלישי 15/11/2022: מצבי חירום במדינה דמוקרטית

בשיעור זה נדון בהתמודדות המדינה עם מצבי קיצון, על פי הסיווג המקובל לשלוש קטגוריות עיקריות: ביטחון לאומי, אסונות טבע ומשברים חברתיים, פוליטיים ומשטריים. במהלך הדיון יוצגו השחקנים העיקריים המוכרים בזירה המדינתית והבינלאומית, האחריות המוטלת על כל אחד מהם, מאפייניהם הייחודיים, המגבלות השונות המוטלות עליהם (ארגונית, משפטיות וכו') והיחסים בין השחקנים המרכזיים.

קריאת חובה

מנחם הופנונג **ישראל – בטחון המדינה מול שלטון החוק 1948-1991**, פרק ראשון: **הסדרי חירום וחקיקת חירום בישראל** (מהדורה שנייה 2001); 37-49.

Liza Ireni Saban, Disaster Emergency Management: The Emergence of Professional Help (Services for Victims of Natural Disasters 22-30 (2014).

Arjen Boin, *Lessons from Crisis Research*, 6 Int'l Stud. Rev. 165 (2004), 165-174.

קריאת רשות

חגי כץ, יעל אלון, בני גדרון, הלה יוגב, מירי יעקבי, אסתר לוינסון ועינת רביב "המגזר השלישי במלחמת לבנון השנייה: יתרונות, מגבלות ויחסיו עם הממשלה" **חברה אזרחית ומגזר שלישי בישראל** א 39 (2007).

משרד ראש הממשלה **מצע לדיון: יחסי המדינה וארגוני החברה האזרחית במצבי חירום**.

Simon Hollis, *Competing and Complimentary Discourses in Global Disaster Risk (Management*, 5 Risk & Hazard in Pub. pol'y 342 (2014).

### מפגש רביעי 22/11/2021: המשפט הפנימי

בשיעור זה תידון המסגרת המשפטית להתמודדותן של מדינות עם משברים חריפים ברחבי העולם. בכלל זה יבחנו הכרזה על מצב חירום ושימוש באמצעים חריגים על ידי המדינה, חלוקת הסמכויות בין גופי המדינה השונים, הסדרת הפעילות של הרשויות השונות ושל מערכת היחסים ביניהם, אופן פעולת הרשויות בשעת חירום, זכויות אדם מול חובות המדינה או הרשאתה לנקוט אמצעים דרסטיים, ביקורת שיפוטית על מעשי השלטון.

קריאת חובה

מרגית כהן **סמכויות כלליות של הרשות המבצעת** פרק יב – סמכויות כלליות בשעת חירום (2002).

קריאת רשות

Johan Steyn, *Guantanamo Bay: The Legal Black Hole*, 2004 Int'l Comp. L. Q. 1.

John Ferejohn & Pasquale Pasquino, *The Law of the Exception: A Typology of (Emergency Powers*, 2 Int'l J. Const. L. 210 (2004).

David Cole, *Judging the Next Emergency: Judicial Review and Individual Rights in Times of Crisis*, 101 Mich. L. Rev. 2565 (2003).

(Adrian Vermeule, *Our Schmittian Administrative Law*, 122 Harv. L. R. 1095 (2009).

**מפגש חמישי 29/11/2021: ישראל והמסגרת המשפטית להתמודדות עם מצבי חירום**

בשיעור זה נערוך היכרות מעמיקה יותר עם המסגרת המשפטית להתמודדות עם מצבי חירום במדינת ישראל. נבחן כיצד המערכת הנורמטיבית בישראל באה לידי ביטוי במשברים שונים שחוותה המדינה ונשווה את ההתמודדות עם מצבים אלה בישראל להתמודדות עם מצבי משבר דומים שהתפתחו במדינות דמוקרטיות בשנים האחרונות. מדיון זה נצא גם למבט נוסף מזווית חדשה על מעורבותם האפשרית של שחקנים שונים ומקומם של המשפט והמסגרות הבינלאומיות שנבחנו במפגשים הקודמים.

#### קריאת חובה

חוק-יסוד: הממשלה, ס' 41-38.

פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, ס' 90א-90יח.

חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020: סעיפים 2, 3, 48א3)

דפנה ברק-ארז "חוקה למצבי חירום" **ספר שלמה לוי** 671 (2013).

בג"ץ 158/21 **רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים** (פורסם בנבו 31.01.2021)

בג"ץ 6732/20 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת** (נבו 01.03.2021)

#### קריאת רשות

חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, בעיקר ס' 9-2ד; פקודת בריאות העם, ס' 20.

תקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945.

בג"ץ 3091/99 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת**, בעיקר פס' יא-יג וכן יח לפסק דינו של השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, 8.05.2012).

מרגית כהן "מעשי טלאים בדיני החירום" **משפטים** כט 623 (1998).

מנחם הופנונג **ישראל – בטחון המדינה מול שלטון החוק 1948-1991**, פרק שני (מהדורה

שנייה, 2001).

#### **מפגש שישי 06/12/2021: המשפט הבינלאומי – שאלות יסוד**

בשיעור זה ובשיעור העוקב נדון בתפקידו של המשפט הבינלאומי בהתמודדות עם מצבי קיצון מסוגים שונים. במהלך הדיון יצופו שאלות הנוגעות לטיבו של המשפט הבינלאומי על רקע הדרישה לנהל מצבי משבר במסגרתו ולהסדיר את ההתמודדות עמם. כך, למשל, נדון בריבונות המדינות ובאינטרסים הלגיטימיים שלהן, בזכויות אדם במשפט הבינלאומי ובאחריות לכל באי עולם; בצורך באחידות הדיון לטיפול במצבי משבר לעומת הקושי הטבוע ליצור דין אחיד כזה על רקע היעדר הפרדה בין פוליטי למשפטי ומבנה המוסדות הבינלאומיים; מחסור במוסדות משפטיים בעלי סמכות פרשנית מחיבת ויכולת אכיפה; הניסיונות להסדיר את ההיערכות למצבי משבר ואת המענה הניתן להם לאחר התרחשותם.

#### קריאת חובה

1. Benton Heath, *Disasters, Relief and Neglect: The Duty to Accept Humanitarian Assistance and the Work of the International Law Commission*, 43 N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. 419, 425-443 & 450-458 (2011).

#### קריאת רשות

Pratap Bhanu Mehta, *From State Sovereignty to Human Security (Via Institutions?)*, in  
(Humanitarian Intervention 259 (Terry Nardin & Melissa S. Williams eds., 2006

James Pattison, *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: Who Should  
(Intervene? 1-35 (2010*

Fernando R. Teson, *The Liberal Case for Humanitarian Intervention*, in *Humanitarian  
Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas 93 (J. L. Holzgrefe & Robert O. Keohane  
(eds., 2003*

Machiko Kanetake, *The Interfaces Between the National and International Rule of Law: A  
.Framework Paper*, Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper No. 2014-44

### **מפגש שביעי: 13/12/2021: המשפט הבינלאומי – פעולה והסדרה**

קריאת חובה

Therese O'Donnell, *Identifying Solidarity: The ILC Project on the Protection of Persons in  
(Disasters and Human Rights, 49 Geo. Wash. Int'l L. Rev. 53 (2016*

**(Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters (2016**

Burci, Gian Luca, *Governance Needs for Pandemic Preparedness and Response (PPR):  
How to Ensure the Science-Policy Interface*, VerfBlog, 2021/9/21.

[https://verfassungsblog.de/governance-needs-for-pandemic-preparedness-and-  
/response-ppr](https://verfassungsblog.de/governance-needs-for-pandemic-preparedness-and-response-ppr)

קריאת רשות

### **.Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030**

**Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of  
(Armed Conflict (2016**

International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, **Disaster  
.Management and Risk Reduction: Strategy and Coordination**

Alison Agnew, *A Combative Disease: The Ebola Epidemic in International Law*, 39 B. C. Int'l  
(& Comp. L. Rev. 97 (2016

### **מפגש שמיני 13/12/2021: ישראל והקורונה – המסגרת המשפטית**

בשיעור זה נבחן את התמורות שהביא נגיף הקורונה לתהליכים במזרח התיכון בדגש על התמודדותה  
של ישראל בשלוש זירות: ישראל, עזה ואיו"ש. נדון באסטרטגיה ובמסגרת המשפטית שנקטה הממשלה  
כנגד התפשטות הוירוס. נבחן הלכה למעשה את ההתמודדות של הקהילה הבינלאומית עם סיוע  
הומניטרי בינלאומי דרך מצבה של רצועת עזה. נדון בהזדמנויות החדשות שהביא הנגיף ובמשמעויות  
 שלהם על עתיד המזרח התיכון וישראל בפרט.

קריאת חובה

David P. Fidler, J.D., *Globalization, International Law, and Emerging Infectious Diseases*,  
**Emerging Infectious Diseases** Vol. 2, No. 2— April-June 1996 77

[Pandemic or pandemonium? Covid-19 and conflict in the Middle East](#)

ידלין עמוס, אקלים, סביבה וביטחון לאומי – אתגר לאומי לצד אתגר מחקרי, "סביבה, אקלים וביטחון לאומי: חזית חדשה לישראל", המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב

יואב (פול) מרדכי ומיכאל מילשטיין, "השלכות משבר הקורונה על הכלכלה הפלסטינית ועל עתיד הקשרים בין ישראל לגדה המערבית", מבט אסטרטגי, המכון למדיניות ואסטרטגיה (IPS), הבינתחומי הרצליה

[קריאת רשות](#)

מלחמת הקורונה הראשונה // הטור של אור הלר

מבקר המדינה, ד"ח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה

[https://www.mevaker.gov.il/\(X\(1\)S\(etukayuut3ys3f3p4jlvvgjn\)\)/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7318-2.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1](https://www.mevaker.gov.il/(X(1)S(etukayuut3ys3f3p4jlvvgjn))/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/7318-2.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1)

### **מפגש תשיעי 20/12/2021: מנהיגות, פוליטיקה וקבלת החלטות בשעת משבר**

בשיעור זה ייבחנו מודלים של קבלת החלטות בדגש על המאפיינים המיוחדים של קבלת החלטות בשעת משבר. אחד מהיסודות הבולטים של ניהול משבר בקנה מידה יוצא דופן הוא מנהיגות. מכיוון שהחלטות העקרוניות והכלליות בשעת חירום מתקבלות על ידי נבחרים, בעיקר על ידי חברי הממשלה, נתמקד בתפקידה הייחודי של מנהיגות פוליטית ושל ניהול המשבר בזירה הציבורית.

[קריאת חובה](#)

Leonard J. Marcus, Barry C. Dorn & Joseph M. Henderson, *Meta-Leadership and National Emergency Preparedness: A Model to Build Government Connectivity*, 4 *Biosecurity & Bioterrorism: Biodefence Strategy, Prac. and Sci.* 128 (2006).

1. L. Quarantelli, *Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings*, 25 *J. Mgmt. Stud.* 373 (1988).

[קריאת רשות](#)

William L. Waugh & Gregory Streib, *Collaboration and Leadership for Effective Emergency Management*, 66 *Pub. Admin. Rev.* 131 (2006).

30. Timothy Coombs, *Ongoing Crisis Communication* (3<sup>rd</sup> edition), 1-30.

### **מפגש עשירי 27/12/2021 ואילך: רפרטים**