

הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון - הפיכת הוראת השעה להוראת קבע), התשפ"ה-2024 של חה"כ שלום דנינו ודוד ביטן (פ/5152) - ערר על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מס' חק/1869 מיום 4.5.2025

"במסגרת ישיבת ועדת השרים לחקיקה אשר נערכה ביום 4 במאי 2025, החליטה ועדת השרים לתמוך בקריאה טרומית בהצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון - הפיכת הוראת השעה להוראת קבע), התשפ"ה-2024. אבקש לערוך על החלטה זו, ולהעלות את הנושא להכרעה בישיבת הממשלה, וזאת מהטעמים שלהלן:

1. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (להלן: "חוק הוראת השעה" או "החוק") נחקק בשנת 2003 בהתאם להחלטת הממשלה מחודש מאי 2002, על רקע המצב הביטחוני בו הייתה שרויה מדינת ישראל באותה עת, ואשר נמשך מאז. בשנת 2021 פקע תוקף החוק, ובחודש מרץ 2022 חוקק חוק הוראת השעה מחדש, גם הפעם כהוראת שעה עם מנגנון הארכה זהה.
2. **כבר בפתח הדברים יצוין, כי מדובר בחוק חשוב ביותר, אשר דרוש – בייחוד בעתות אלה – בשל המציאות הביטחונית הקיימת, כאשר כל העת חלה עליה באיום הביטחוני ובמעשי הטרור. ההפך הוא הנכון – ודווקא מטעם זה, הצעד האחראי הוא שלא לתמוך בהצעת החוק שבנדון.**
3. העובדה כי חוק זה אושר במהלך השנים בשני פסקי דין על קוצו של קול, נובעת בין היתר מכך שמדובר בהוראת שעה אשר במסגרתה נעשית בחינה ביטחונית חוזרת כל שנה. כיום, תלויות ועומדות בפני בית המשפט העליון תשע עתירות בעניינו של החוק, שהוצא בהן צו על תנאי, ואף במענה המדינה לצו על תנאי ישנה התייחסות לנושא הביטחוני ולבחינה העתית בחוק כהוראת שעה.
4. במציאות הביטחונית הקיימת לא ניתן להסתכן בכך ששינוי החוק על ידי הפיכתו להוראה קבועה יביא לכך שחוקתיותו של החוק תיפסל והוא יבוטל. בהתאם לכך, יש להותירו כחוק הוראת שעה אשר נבחן מבחינה ביטחונית כל שנה בהתאם למנגנון הקבוע בו והכולל ממשלה וכנסת.
5. חוק הוראת השעה הוארך במהלך השנים, במהלכן תוקן פעמיים ונקבעו בו הגבלות על מתן מעמד לתושבי אזור, ובצדן הקלות הנוגעות לאוכלוסיות שנמצאו כבעלות סיכון בטחוני מופחת. הארכת החוק משנה לשנה נעשית בהתבסס על חוות דעת ביטחונית, התומכת בצורך הביטחוני הקיים בהארכת החוק.
6. המנגנון הקבוע בחוק הוראת השעה להארכתו, לאחר קבלת חוות דעת ביטחונית מאת גורמי הביטחון, כולל הבאת צו ההארכה לאישור הממשלה, ועדה משותפת (ועדת חוץ וביטחון וועדת הפנים והגנת הסביבה), והכנסת, ולבסוף חתימת ראש הממשלה על הצו.
7. חוק הוראת השעה נטוע היטב בהקשר הביטחוני הרחב שבו נחקק. החוק נחקק על רקע מציאות ביטחונית קשה ועגומה של מתקפת טרור רצחנית, שפקדה את אזרחי ותושבי מדינת

ישראל לפני כשני עשורים. ואולם, המציאות למדנו כי מתקפת טרור זו היא אך מופע אחד מיני רבים של העימות המזוין המתמשך בין ישראל לארגוני הטרור הפלסטיניים, והדבר הצדיק את הארכת תוקפו של החוק במרוצת השנים.

8. העימות המזוין שינה את פניו בעשורים האחרונים, ושינויים אלו חייבו את מדינת ישראל לנקוט אמצעים שונים תוך התאמתם לאתגרי הביטחון. במסגרת זו, שימש חוק הוראת השעה כלי חשוב בידי מדינת ישראל בהתמודדותה עם תופעת הטרור, אשר צידוקו נבחן באופן עיתי בהתאם למציאות הביטחונית המתפתחת.

9. בעשורים אלו, בהם הוארך תוקפו של חוק הוראת השעה, האיום הביטחוני פשט ולבש צורות שונות. בתחילת דרכו התאפיין העימות בפיגועי התאבדות בקרב האוכלוסייה האזרחית; בהמשך התאפיין באירועי ירי טילים לעבר היישובים הסמוכים לרצועת עזה; ובשנים האחרונות (טרם אירועי שבעה באוקטובר) התאפיין העימות בפיגועים המבוצעים על ידי יחידים חמושים בתמיכתם ובעידודם של ארגוני הטרור הפועלים באזור. ארגוני טרור אלו, כפי שניתן לראות, נערכו ושקדו כל העת על ביצועם של פיגועים, תוך שהם מציבים בפני כוחות הביטחון איומים חדשים ומורכבים.

10. במצב דברים זה, בו מתקפות הטרור הפכו לכרוניקה ידועה מראש, שימש חוק הוראת השעה כלי חשוב בידי המדינה – כמעין "גדר ביטחון נורמטיבית" – בהתמודדותה עם האיום הביטחוני הדינמי, המשתנה והמתמשך, אשר צידוקו נבחן על ידי הממשלה והכנסת באופן עיתי בהתאם למציאות המתפתחת.

11. בהתאם למפורט לעיל, המציאות הביטחונית הובילה לחקיקתו של חוק הוראת השעה. ההוראות הקבועות בו נסמכות על חוות דעת ביטחונית לעניין אוכלוסיות בעלות סיכון ביטחוני מוגבר, וכן נסמכות על הקושי הטמון בביצוע אבחון פרטני כפי שנעשה בבחינת בקשות למתן מעמד בישראל, ולפיכך נדרשות הוראות כלליות המגבילות מתן מעמד בישראל לתושבי אזור.

12. **בחינה עתית זו של המציאות הביטחונית הובילה אף לקביעת מגבלות נוספות בחוק, לצד הקלות נדרשות, כך למשל בשנת 2008 לאור חוות דעת ביטחונית נקבעה החמרה בהגבלות החלות על תושבי רצועת עזה.**

13. כאמור לעיל, במהלך שנים אלו נדונה חוקתיותו של חוק הוראת שעה בשני פסקי דין של בית המשפט העליון בהרכבים מורחבים. ביום 11 בינואר 2012 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון (בג"ץ 466/07) בהרכב מורחב של אחד עשר שופטים, אשר דחה מספר עתירות לביטול החוק, בקבעו כי החוק הינו חוקתי; וזאת בהמשך לפסק דין קודם בהרכב מורחב (בג"ץ 7052/03) מיום 14 במאי 2006 אשר דחה עתירות קודמות בעניין זה כנגד החוק בנוסחו הקודם. לאחר חקיקת החוק מחדש, הוגשו תשע עתירות התוקפות את חוקתיות החוק, אשר בעניינן הוצא צו על תנאי והוגש תצהיר תשובה לפני מספר ימים.

14. בנימוקי המדינה בדבר חוקתיות החוק הוסבר, כי חוק הוראת השעה נועד **לתכלית ביטחונית**, אשר נבחנת באופן עתי, ההולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, וכי הוא אף עומד בכל יתר מבחני פסקת ההגבלה לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

15. במסגרת הטיעון העוסק במידתיות החוק פורטו ההסדרים הקבועים בחוק אשר מלמדים על מידתיותו ובין היתר נכתב על הצורך בבחינה עתית כך: "נכון הדבר, כי מדובר בהוראת שעה שהיא המשכה של הוראת שעה קודמת שהאריכה שנותיה מאז שנת 2003. אולם, יש לזכור כי המציאות הביטחונית והמאבק המזוין שנכפה על מדינת ישראל מול ארגוני הטרור הקוראים להשמדתה – נמשך אף הוא, וביתר שאת מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל. מכל מקום, עצם הצורך בהארכת הוראת השעה בכנסת, מביאה לכך שייערך דיון עתי – הן בממשלה הן בכנסת – בשאלת התכלית הביטחונית הנמצאת ביסודו, וההצדקה לפעול על-פיה. גם בכך יש כדי למתן את הפגיעה הנטענת בזכויות".

לאור כל הנימוקים המפורטים לעיל, עמדתי היא כי אין מקום לשנות את חוק הוראת השעה ולהפכו לחוק קבוע, ויש להותירו כהוראת שעה הנבחנת מעת לעת בהתאם למציאות הביטחונית העדכנית. שינוי כאמור, עלול להוביל לביטולו של החוק על ידי בית המשפט, על כלל הסיכונים הביטחוניים העלולים להיגרם בשל כך. על כן, אבקש להעלות את הצעת החוק לדיון בממשלה, ולקבוע כי הממשלה מתנגדת לה".

מצורפות בזה:

- הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון - הפיכת הוראת השעה להוראת קבע), התשפ"ה-2024 של חה"כ שלום דנינו ודוד ביטן (פ/5152)
- החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מס' חק/1869 מיום 4.5.2025

מגיש: שר הפנים

ח' באייר התשפ"ה
06 במאי 2025



מזכירות הממשלה

החלטה מספר חק/1869 של ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 04.05.2025.

חק/1869. הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון - הפיכת הוראת השעה להוראת קבע), התשפ"ה-2024 של חה"כ שלום דנינו ודוד ביטן (פ/5152)

מחליטים, בהתאם לסעיף 66 בתקנון לעבודת הממשלה, לתמוך בקריאה הטרומית בהצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון - הפיכת הוראת השעה להוראת קבע), התשפ"ה-2024 של חה"כ שלום דנינו ודוד ביטן (פ/5152).

הכנסת העשרים וחמש

יוזם: חבר הכנסת שלום דנינו
דוד ביטן

5152/25/פ

הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון – הפיכת הוראת השעה להוראת קבע), התשפ"ה–2024

1. תיקון שם החוק בחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב–2022¹ (להלן – החוק העיקרי), בשם החוק, המילים "(הוראת שעה)" – יימחקו.
 2. סעיף 18 לחוק העיקרי – בטל.
 3. תיקון חוק הכניסה לישראל, התשי"ב–1952², בתוספת, בפסקה (5), המילים לישראל "הוראת שעה" – יימחקו.
 4. תיקון חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000³, בתוספת הראשונה, בפרט 12, בפסקה (א3), המילים "(הוראת שעה)" – יימחקו.
- מינהליים

דברי הסבר

חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב–2022 (להלן – החוק), שולל אפשרות למתן אזרחות ישראלית, רישיון ישיבה בישראל או היתר לשהייה בישראל, לאדם תושב יהודה והשומרון וחבל עזה או לאזרח או תושב של מדינה המנויה בתוספת לחוק, וזאת גם אם בן או בת זוגו של אותו אדם הם אזרחים ישראלים. לצד זאת, נקבעו מספר חריגים בחוק אשר מקנים לשר הפנים, ולחלוטין למפקד האזור, שיקול דעת במקרים מסוים לקבוע אחרת, והכול בשם לב להיותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית ובאופן שיבטיח את השמירה על אינטרסים החיוניים לביטחון הלאומי של המדינה.

החוק הנוכחי הינו גלגולו של חוק זהה אשר חוקק תחילה כהוראת שעה בשנת 2003, ותוקפו נקבע לשנה החל מיום פרסומו. כמו כן, במסגרת החוק ניתנה לממשלה הסמכות, באישור הכנסת, להאריך את תוקפו של החוק מעת לעת באמצעות צו, לתקופה שלא תעלה בכל פעם על שנה אחת. הסדר דומה בכל

¹ ס"ח התשפ"ב, עמ' 808.

² ס"ח התשי"ב, עמ' 354.

³ ס"ח התש"ס, עמ' 190.

הנוגע לתוקפו של החוק נקבע גם בחוק משנת 2022.

לצד האמור, מדינת ישראל נמצאת במלחמה קשה בשלל חזיתות ורק בחודש מרץ האחרון, רנ"ג אורי מויאל, בן 51 מדימונה, נרצח בפיגוע בבית קמה והותיר אחריו אישה ושלושה ילדים. המחבל שביצע את הפיגוע, פאדי אלטייף, הינו תושב רהט, שנולד לאם תושבת העיר ולאב תושב רצועת עזה, שעבר לישראל לפני ארבע שנים מרצועת עזה בה גדל.

על כן, הגיעה העת לחוקק את החוק באופן קבוע להבטחת ביטחון מדינת ישראל ואזרחיה.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ח' בכסלו התשפ"ה (09.12.2024)