

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

א. לנוכח היעדר שר פנים ועל מנת להבטיח מענה לצרכים דחופים וחיוניים בתחומי משרד הפנים, ובהתאם לסעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, להעביר לראש הממשלה את הסמכויות הנתונות לשר הפנים לפי החוקים שלהלן ובעניינים המפורטים לצדם, זאת עד למינוי שר פנים:

(1) סעיף 11 (למעט ס"ק 11(א), 11(ב)(1) ו-11(ח)) וסעיף 11א לחוק האזרחות התשי"ב-1952;

(2) סעיף 11א לחוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952;

(3) סעיף 23א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 לעניין הטלת תפקיד ממונה מחוז צפון;

(4) סעיף 10 (ד) ו- (ה) לחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951;

(5) סעיף 46(ב) לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.

ב. בהתאם לסעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, להביא את ההחלטה לאישור הכנסת.

ג. מובהר שהסמכויות יוחזרו באופן אוטומטי לשר הפנים מיד לכשימונה, ללא צורך בהעברה נוספת.

דברי הסבר

רקע כללי

בעקבות התפטרות שר הפנים, אשר נכנסה לתוקף ביום 22.07.2025, מונה שר המשפטים וסגן ראש הממשלה לממלא מקום שר הפנים לתקופה של שלושה חודשים מיום ההתפטרות כאמור, וזאת בהתאם לסעיף 24 לחוק-יסוד: הממשלה. תקופת מילוי המקום הסתיימה ביום 22.10.2025 ומאז אין שר פנים מכהן.

בהעדר שר פנים לא ניתן לעשות שימוש בסמכויות הנתונות לשר על פי חוק. הצעת החלטה זו נועדה להעביר לראש הממשלה, בהתאם להוראות סעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, סמכויות הקבועות בחקיקה אשר קיימת דחיפות וחיוניות בהפעלתן לשם הבטחת רציפות תפקודית בתחומים שעליהם אמון משרד הפנים. העברת הסמכויות תהא עד למינוי שר פנים, כאמור בהחלטה.

בהמשך להעברת הסמכויות של שר הפנים לראש הממשלה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3492 מיום 16.11.2025, להחלטת ממשלה מס' 3523 מיום 23.11.2025 להחלטת ממשלה מס' 3548 מיום 4.12.2025 ולהחלטת הממשלה מס' 3638 מיום 14.12.2025, מוצע כעת להעביר לראש הממשלה סמכויות נוספות של שר הפנים שנדרשת הפעלתן בדחיפות:

לעניין סעיף 11 (למעט ס"ק 11(א), 11(ב)(1) ו-11(ח)) וסעיף 11א לחוק האזרחות

בחוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן: **חוק האזרחות**) יש שני מסלולים שבאמצעותם בית המשפט רשאי לבטל אזרחות של אדם בשל מעשה הפרת אמונים שביצע: המסלול המנהלי, בהתקיים אחת מן החלופות המנויות בסעיף 11(ב)(2) ובסעיף 11(ב)(1); והמסלול הפלילי המעוגן בסעיף 11א לחוק האזרחות, המסמך את בית המשפט שהרשיע אזרח בעבירות מסוימות, לבטל את אזרחותו הישראלית, לבקשת שר הפנים. יצוין כי יש מסלול נוסף בסעיף 11 לחוק האזרחות, המופיע בסעיף 11(א) ו-11(ב)(1) לחוק, המאפשר ביטול אזרחותו של אדם שנרכשה על יסוד פרטים כוזבים, אולם סמכות זו מוצע שלא להעביר בשלב הנוכחי, בהעדר דחיפות.

ביטול אזרחות בשל הפרת אמונים נעשה בשים לב למכלול הנסיבות המאפיינות את עניינו של האזרח ולאחר בחינת כל מקרה לגופו בתהליך רב שלבי הקבוע בחקיקה והכולל בין היתר, בחינת ועדה המייעצת לשר הפנים לפי סעיף 11(ח) לחוק האזרחות, הסכמת שר המשפטים והסכמת היועצת המשפטית לממשלה בהתאם להוראות החוק.

הפרת אמונים מוגדרת בחוק באמצעות קביעת שלוש חלופות שיראו אותן כ"הפרת אמונים למדינת ישראל" והן: (1) מעשה טרור כהגדרתו בחוק איסור מימון טרור, סיוע או שידול למעשה כאמור או נטילת חלק פעיל בארגון טרור כהגדרתו בחוק האמור; (2) מעשה המהווה בגידה או ריגול חמור לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: **חוק העונשין**); (3) רכישת אזרחות או זכות לישיבת קבע במדינה או בשטח המנויים בתוספת לחוק האזרחות.

בהיעדר שר פנים מכהן, קיימת דחיפות בהעברת סמכויות לראש הממשלה לפי סעיפים 11 (למעט ס"ק 11(א), 11(ב)(1) ו-11(ח)) ו-11א לחוק האזרחות, ובכלל זה הסמכות לבחון בקשות לביטול מעמד בשל הפרת אמונים לפי סעיפים 11 ו-11א לחוק האזרחות.

הסמכות למנות ועדה מייעצת לפי סעיף 11(ח) לחוק האזרחות לא מועברת כעת כיוון שהמינוי הקיים עתיד לפקוע רק ביום 28.2.2026.

לעניין סעיף 11א לחוק הכניסה לישראל

סעיף 11א לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן: **חוק הכניסה לישראל**) מסמיך את שר הפנים לבטל רישיון לישיבת קבע בישראל מחמת הפרת אמונים. בהתאם להוראות החוק, במקרים שבהם חלפו למעלה מ-15 שנים ממועד מתן הרישיון או שבעת לידתו היה אחד מהוריו בעל רישיון לישיבת קבע, מתקבלת ההחלטה, בשים לב למכלול הנסיבות המאפיינות את עניינו של תושב הקבע ולאחר בחינת כל מקרה לגופו בתהליך רב שלבי הקבוע בחקיקה הכולל בין היתר, הסכמת שר המשפטים לאחר קבלת חוות דעת מטעם הוועדה המייעצת לשר הפנים מכוח סעיף 11(ח) לחוק האזרחות החל גם על הסעיף בחוק הכניסה.

הפרת אמונים מוגדרת בחוק באמצעות קביעת שתי חלופות שיראו אותן כ"הפרת אמונים למדינת ישראל" והן: (1) מעשה טרור כהגדרתו בחוק איסור מימון טרור, סיוע או שידול למעשה כאמור או נטילת חלק פעיל בארגון טרור כהגדרתו בחוק האמור; (2) מעשה המהווה בגידה או ריגול חמור לפי חוק העונשין.

בהיעדר שר פנים מכהן, קיימת דחיפות בהעברת סמכויות לראש הממשלה לפי סעיף 11א לחוק הכניסה לישראל ובכלל זה הסמכות לבחון בקשות לביטול מעמד בשל הפרת אמונים לפי סעיף 11א לחוק הכניסה לישראל.

לעניין סעיף 23א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959

הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים שמונתה לפי החלטת ממשלה מס' 1186 מיום 27.2.2022, אמורה לסיים את כהונתה בסוף חודש דצמבר 2025. לאור האמור ועל מנת להבטיח את הרציפות התפקודית של מחוז צפון במשרד הפנים, מוצע להעביר את סמכות שר הפנים לפי סעיף 23א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 לראש הממשלה וזאת על מנת שניתן יהיה למנות מינוי זמני של ממלאי מקום לתפקיד הממנה על מחוז הצפון, מבין עובדי משרד הפנים.

לעניין סעיף 10(ד) ו-(ה) לחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951

סעיף 10 לחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951, קובע את מנגנון תקצוב ההגנה האזרחית (הג"א), את חלוקת האחריות התקציבית בין אוצר המדינה לרשויות המקומיות, ומגדיר את הליכי הכנת, אישור וניהול התקציב, לרבות סמכויות העברה בין סעיפים. אוצר המדינה

והרשויות המקומיות הם הגורמים הנושאים בהוצאות התקציב השנתי של ההתגוננות האזרחית.

סכום השתתפותו של אוצר המדינה בכיסוי הוצאות התקציב נקבע מדי שנה על פי המלצת שר האוצר, בהחלטה של ועדת הכספים של הכנסת. ראש הג"א מכין את הצעת התקציב, תוך שנקבע בסעיף 10(ד) לחוק כי לאחר אישור שר הביטחון, שר הפנים ושר האוצר, הצעת התקציב תהיה לתקציב בר-תוקף ומחייב. עפ"י סעיף 10(ה) לחוק, הסכום הנותר לכיסוי ההוצאות, לאחר ניכוי סכום השתתפותו של אוצר המדינה, מחולק בין הרשויות המקומיות על ידי שר הפנים.

בהיעדר שר פנים מכהן, קיימת דחיפות בהעברת סמכויות שר הפנים לפי סעיף 10 (ד) ו- (ה) לחוק לראש הממשלה, לשם אישור הצעת תקציב הג"א וקביעת חלוקת הסכום הנותר לכיסוי ההוצאות לאחר ניכוי השתתפות אוצר המדינה בין הרשויות המקומיות.

לעניין סעיף 46(ב) לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985

סעיף 45 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 קובע כי במקרים המפורטים באותו סעיף, רשות מקומית או תאגיד שנשלט על ידי לא יקבלו אשראי אלא על פי היתר לפי סעיף 46(ב) לחוק. סעיף 46(ב) לחוק האמור קובע כי מי ששר הפנים ושר האוצר הסמיכו לכך, רשאי לתת היתר לקבלת אשראי לרשות מקומית או לתאגיד הנשלט בידי רשות מקומית.

ההסמכה הקיימת שניתנה על ידי שר הפנים ושר האוצר בנוגע להיתר אשראי בסכום העולה על 5% מתקציב הרשות המקומית צפויה לפוג ביום 31.12.2025.

בהיעדר שר פנים מכהן, קיימת דחיפות בהעברת הסמכויות לראש הממשלה לפי סעיף 46(ב) לחוק לשם הסמכת הגורמים הרלוונטיים למתן היתרי אשראי, על מנת שיוכלו לבחון ולאשר היתרים כאמור גם לאחר פקיעת ההסמכה הקיימת.

בהתאם להוראת סעיף 31(ב) לחוק-יסוד הממשלה, יש להעביר את ההחלטה על העברת הסמכויות לאישור הכנסת.

מובהר כי הסמכויות שיועברו על פי ההחלטה לראש הממשלה יוחזרו באופן אוטומטי לשר הפנים מיד לכשימונה, ללא צורך בהעברה נוספת.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת

סיווגים

סיווג ראשי : 05 ממשלה

תחום פעולה עיקרי : 09 אחר

מגיש: ראש הממשלה

א' בטבת התשפ"ו
21 בדצמבר 2025



היועצת המשפטית

ירושלים, א' בטבת התשפ"ו
21 בדצמבר 2025
סימוכין: 5134243890

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: העברת סמכויות משר הפנים לראש הממשלה בנושאים דחופים

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בעקבות התפטרות שר הפנים, אשר נכנסה לתוקף ביום 22.7.2025, מונה שר המשפטים וסגן ראש הממשלה למלא מקום שר הפנים לתקופה של שלושה חודשים מיום ההתפטרות כאמור, וזאת בהתאם לסעיף 24 לחוק-יסוד: הממשלה. תקופת מילוי המקום הסתיימה ביום 22.10.2025 ומאז אין שר פנים מכהן. מצב זה מעורר קשיים, בין היתר, לאור הצורך בהפעלת סמכויות הנתונות לשר על פי חוק.

סעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה קובע כי "הממשלה רשאית, באישור הכנסת, להעביר סמכות הנתונה על פי חוק לשר אחד, או חובה המוטלת עליו על פי חוק, כולה או מקצתה, לשר אחר".

בהתאם, ועל מנת לאפשר רציפות תפקודית ולהבטיח מענה לצרכים דחופים וחיוניים בתחומי משרד הפנים, מוצע להעביר את הסמכויות המפורטות בהצעת ההחלטה לראש הממשלה, בהמשך להעברת הסמכויות משר הפנים לראש הממשלה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3492 מיום 16.11.2025, להחלטת ממשלה מס' 3523 מיום 23.11.2025, להחלטת ממשלה מס' 3548 מיום 4.12.2025 ולהחלטת ממשלה מס' 3638 מיום 14.12.2025.

בהתאם להוראת סעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, יש להביא את ההחלטה על העברת הסמכויות לאישור הכנסת. בהצעת ההחלטה מובהר כי תוקפה הוא עד למינוי שר פנים, כך שעם מינוי שר פנים ישובו הסמכויות לשר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

מרבית הסמכויות המינהליות הנתונות לממשלה מחולקות בין השרים השונים כפי שקבעו המחוקק והממשלה עצמה. שר הממונה על משרד אחראי על כל תחומי משרדו, והוא מפעיל את הסמכויות הנתונות לו על פי דין מתוך נקודת מבט רחבה ביחס לאינטרסים הציבוריים שעליהם הוא אמון במסגרת תפקידו. לפיכך, דרך המלך לאפשר הפעלת הסמכויות הדרושות להפעלה על ידי שר הפנים, ובפרט הסמכויות המפורטות בהצעת ההחלטה, היא מינוי שר למשרד. ואולם בנסיבות הנוכחיות, שבשלהן לא מכהן שר במשרד הפנים, מוצע למצער להעביר את סמכויותיו הקבועות בחקיקה, אשר הפעלתן דחופה וחיונית לשם הבטחת רציפות תפקודית בתחומים שעליהם אמון משרד הפנים.

אחת מהסמכויות המועברות בהחלטה זו היא לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, והדבר מעורר קושי אל מול לשון החוק, שכן הסעיף מסמיך את "השר שעם משרדו נמנית" משרה שהתפנתה להטיל על עובד מדינה אחר למלא את התפקיד, בהתאם לתנאים הקבועים באותו סעיף. דהיינו: הסמכות על פי החוק מסורה לשר הממונה על משרד, והתוצאה של העברת הסמכות בהקשר זה היא שהסמכות תופעל על ידי שר שאינו ממונה



היועצת המשפטית

על המשרד. כמו כן, מדובר בסמכות כבדת משקל ורחבה, המצריכה היכרות עם המשרד הממשלתי וצרכיו.

לצד האמור, על פי הפסיקה, לממשלה יש שיקול דעת רחב מאוד בהפעלת סמכויותיה על פי סעיף 31 לחוק-יסוד: הממשלה (בג"ץ 5743/18 וידר נ' ראש ממשלת ישראל, פסקה 5 (אר"ש 1.8.2018)). זאת, אף כשמדובר בהעברה נקודתית לטובת קבלת החלטה ספציפית, ולא בהעברה קבועה (בג"ץ 5197/18 בצדק נ' כנסת ישראל, פסקה 4 (אר"ש 15.8.2018)). האפשרות להעביר סמכויות בין השרים "חלה לעניין כל השרים ולעניין כל הסמכויות", "כמו כל הוראה חוקתית יש ליתן לה פרשנות מתוך 'מבט רחב'" (בג"ץ 1384/98 אבני נ' ראש הממשלה, פ"ד נב(5)206, 210 (1998)), ותכליתה להסדיר את פעולת הממשלה "בצורה נכונה ויעילה ובאופן העונה על צרכי הממשלה ועל צרכי המדינה".

כמו כן, על מנת לצמצם את הקושי הנדון, הסמכויות מועברות בחלקן, ורק במקרים שבהם היעדר בעל התפקיד פוגע פגיעה קשה ברציפות התפקודית ובעבודתם התקינה של הגופים, ואף זאת תוך הגבלת ההעברה עד למינויו של שר קבוע.

לצד האמור, מובן כי העברת סמכות נקודתית של שר הפנים לידי ראש הממשלה אינה מספקת פתרון מלא והולם למצב אשר נוצר, אלא בגדר אילוץ מתחייב שאף בו טמון קושי. כך, עקב העברת הסמכויות נוצר מצב שבו הגורם המחזיק בסמכות איננו השר הממונה על המשרד. זאת ועוד, סמכויות רבות נותרות ללא גורם שמוסמך להפעילן, והמשרד כולו נותר ללא דרג מדיני מכהן שנוכחותו מתחייבת לצורך הכרעות מדיניות שונות. אולם, מאחר שנמסר ממזכיר הממשלה שהממשלה פועלת למינוי שר קבוע במשרד הפנים, אין מניעה משפטית באישור הצעת ההחלטה הנוכחית בעת הזו.

עוד יצוין, כי לאחרונה הוגשה עתירה על ידי התנועה למען איכות השלטון (בג"ץ 3329-12-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ואח'). העתירה הוגשה, בין היתר, כנגד העברת סמכויות שר הפנים לראש הממשלה והתבקש בה צו ביניים או לחילופין צו ארעי עד לקבלת פסק דין בעתירה, המורה לממשלה להקפיא את העברת הסמכויות של שר הפנים לראש הממשלה. בהחלטת בית המשפט מיום 2.12.2025 בית המשפט לא ראה לנכון ליתן צו ארעי, וקבע שהמשיבים יגישו תגובה מקדמית לעתירה עד ליום 16.1.2025.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועץ המשפטי של משרד הפנים מסר כי אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעה:

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

אורלי פישמן אורן, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית