

העברת סמכויות הנתונות לפי חוק משרד הפנים לראש הממשלה בנושאים דחופים

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 לצידם, זאת עד למינוי שר פנים:

(1) סעיף 15(ב) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, לעניין מינוי קציני ביקורת גבולות;
(2) סעיף 7(ג)(5) לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022, לעניין מינוי נציג ציבור בוועדה המייעצת.

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 22.7.2025, 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.

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 30.11.2025, להחלטת ממשלה מס' 3548 מיום 4.12.2025, להחלטת ממשלה מס' 3638 מיום 14.12.25, להחלטת ממשלה מס' 3668 מיום 22.12.25, להחלטת ממשלה מס' 3726 מיום 4.1.2026, להחלטת ממשלה מס' 3769 מיום 11.1.2026, להחלטת ממשלה מס' 3787 מיום 18.1.26, להחלטת ממשלה מס' 3863 מיום 8.2.2026, להחלטות ממשלה מס' 3886, 3887 ו-3888 מיום 15.2.2026, להחלטת ממשלה מס' 3909 מיום 22.2.2026, להחלטת ממשלה מס' 3953 מיום 8.3.2026 ולהחלטת ממשלה מס' 3976 מיום 15.3.2026 מוצע כעת להעביר לראש הממשלה סמכויות נוספות של שר הפנים שנדרשת הפעלתן בדחיפות:

1. סעיף 15(ב) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן – **חוק הכניסה לישראל**), לעניין מינוי קציני ביקורת גבולות;
2. סעיף 7(ג)5 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 (להלן – **חוק הוראת שעה**) לעניין מינוי נציג ציבור בוועדה המייעצת.

לעניין סעיף 15(ב) לחוק הכניסה לישראל

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק הכניסה לישראל, שר הפנים ממונה על ביצוע הוראות החוק. סעיף 15(ב) לחוק קובע מספר בעלי תפקידים שעל השר למנות לצורך ביצוע הוראות החוק, ביניהם גם קציני ביקורת הגבולות (בקרי גבול) אשר מאיישים את כלל מעברי הגבול הבינלאומיים של מדינת ישראל. תפקידם של קציני ביקורת גבולות כולל: פיקוח ובקרה של הנכנסים והיוצאים בגבולות מדינת ישראל לרבות מתן רישיון ישיבה בהתאם להוראות חוק הכניסה לישראל; סמכות לדרוש דרכון או תעודת מעבר לפי חוק הדרכונים, התשי"ב-1952; סמכות לדרוש מסמכים לצורך כניסה לישראל; סמכות לעכב את מי שבא לישראל עד לביורר אם הוא רשאי להיכנס אליה ועוד.

קציני ביקורת הגבולות עוברים הכשרה ייעודית לצורך התפקיד כאשר רק לאחר השלמתה הם מוסמכים לשמש בתפקידם. מינהל ביקורת הגבולות ברשות האוכלוסין וההגירה (להלן – **הרשות**) סובל ממחסור משמעותי בכח אדם ונעשים מאמצים גדולים לגייס עובדים לצורך הכשרתם והסמכתם לתפקיד קציני ביקורת גבולות כדי לעמוד בתקינה של כח האדם הנדרש במעברי הגבול.

בהמשך לכך, ביום 23.3.2026 צפוי להסתיים קורס להכשרת 17 קציני ביקורת גבולות, ובמקביל לכך הרשות ממשיכה לפעול לצורך הכשרתם של בקרי גבול נוספים שיגויסו ככל שיתאפשר בתקופה הקרובה. בהיעדר שר פנים לא ניתן להשלים את הליך מינויים של בקרי גבול המסיימים קורס הכשרה לתפקיד, והם לא יכולים להתחיל למלא את תפקידם, ולכן מוצע להעביר סמכות זו משר הפנים לראש הממשלה.

לעניין סעיף 7(ג)5 לחוק הוראת השעה

חוק הוראת השעה קובע מגבלות על מתן רישיון ישיבה או היתר שהיה בישראל לתושבי האזור ולאזרחים או לתושבים של מדינות המנויות בתוספת לחוק. המדינות המנויות בתוספת לחוק הן איראן, עיראק, סוריה ולבנון. לצד ההוראות המגבילות, קובע חוק הוראת השעה הוראות המאפשרות מתן רישיון או היתר כאמור בתנאים מסוימים ולאוכלוסיות מוגדרות.

בהתאם לכך, קובע סעיף 7 לחוק הוראת שעה כי שר הפנים רשאי ליתן רישיון ישיבה או היתר שהיה בישראל מטעמים הומניטריים מיוחדים לתושב אזור או לאזרח או לתושב אחת המדינות המנויות בתוספת לחוק בתנאים שנקבעו בסעיף ולאחר קבלת המלצת ועדה מקצועית, אשר אף מינויה מוסדר בחוק. בהתאם לחוק הוקמה ועדה מייעצת לפי סעיף זה, וכן ועדה ייעודית לבחינת בקשות מטעמים של אלימות במשפחה או התעללות של בן זוג או הורה. הרכבן של הוועדות נקבע בסעיף 7(ג) לחוק הוראת השעה. בהתאם לסעיף 7(ה)

לחוק הוראת השעה, על שר הפנים ליתן החלטתו בכתב בתוך ששה חודשים מיום שהומצאו לוועדה כל המסמכים הדרושים, ולעניין הוועדה הייעודית – בתוך שלושה חודשים מהמועד האמור.

בהיעדר שר פנים, נקבע בהחלטת ממשלה מס' 3638 מיום 14.12.2025 להעביר את הסמכות לפי סעיף 7 לחוק הוראת השעה משר הפנים לראש הממשלה לעניין בקשות תושבי האזור הכרוכות בטעמים הומניטריים מיוחדים ולעניין הארכה של כהונת יו"ר הוועדה המייעצת. (ההחלטה אושרה במליאת הכנסת ביום 14.1.2026 ופורסמה ברשומות ביום 26.1.2026). בהתאם להחלטה זו הוארך מינויו של יו"ר הוועדה.

סעיף 7(ג)(5) לחוק הוראת השעה קובע כי בהרכב הוועדה יהיה "נציג ציבור שימנו שר המשפטים ושר הפנים". מינויו של נציג הציבור בוועדה מסתיים ביום 31.3.2026. לפיכך, על מנת לאפשר את המשך פעילותה של הוועדה, מוצע להעביר לראש הממשלה את סמכות שר הפנים למינוי נציג הציבור בוועדה. יובהר כי מדובר במינוי לתקופה קצרה שלא תעלה על שנה.

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

ו' בניסן התשפ"ו

24 במרץ 2026



היועצת המשפטית

ירושלים, ו' בניסן התשפ"ו
24 במרס 2026
סימוכין: 8322202753

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה: העברת סמכויות הנתונות לפי חוק 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 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. מצב זה מעורר קשיים משמעותיים, 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, על מנת לאפשר רציפות תפקודית ולהבטיח מענה לצרכים דחופים וחיוניים בתחומי משרד הפנים, אשר מחייבים את הסכמתו של שר הפנים או היועצות עמו, 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 30.11.2025, להחלטת ממשלה מס' 3548 מיום 4.12.2025, להחלטת ממשלה מס' 3638 מיום 14.12.25, להחלטת ממשלה מס' 3668 מיום 22.12.25, להחלטת ממשלה מס' 3726 מיום 4.1.2026, להחלטת ממשלה מס' 3769 מיום 11.1.2026, להחלטת ממשלה מס' 3787 מיום 18.1.26, להחלטת ממשלה מס' 3863 מיום 8.2.2026, להחלטות ממשלה מס' 3886, 3887 ו-3888 מיום 15.2.2026, להחלטת ממשלה מס' 3909 מיום 22.2.2026, להחלטת ממשלה מס' 3953 מיום 8.3.2026, ולהחלטת ממשלה מס' 3976 מיום 15.3.2026.

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 סמכויות 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 סמכויות של שר הפנים הקבועות בחקיקה, אשר הפעלתן דחופה וחיונית לשם הבטחת רציפות תפקודית בתחומים שעליהם אמון



היועצת המשפטית

משרד הפנים.

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 צורכי הממשלה ועל צורכי 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.

במקרה דנן, כפי שנמסר מרשות האוכלוסין וההגירה (להלן – **הרשות**) קיימת דחיפות בעת הזו בהעברת הסמכויות המפורטות בהצעת ההחלטה מהטעמים הבאים:

הסמכות לפי סעיף 15(ב) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, לצורך השלמת הליך מינויים של 17 קציני ביקורת גבולות שמבוקש כי יחלו בתפקידם באופן מיידי, עם סיום הכשרתם ביום 23.3.2026, ובכך לסייע בהתמודדות של הרשות עם המחסור המשמעותי בכוח האדם והשלמת התקינה הנדרשת במעברי הגבול, ולאפשר לרשות לגייס ולהכשיר בקרי גבול נוספים בהמשך ככל שיתאפשר.

הסמכות לפי סעיף 7(ג)(5) לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 לעניין מינוי נציג הציבור בוועדה המייעצת המתמנה מכוח חוק זה, שתקופת מינויו של הנציג הנוכחי עתידה להסתיים ביום 31.3.2026, על מנת לאפשר את המשך פעילותה הרציפה של הוועדה.

לצד האמור, העדרו של שר פנים מכהן מזה כחמישה חודשים מעורר קושי משפטי ומעשי משמעותי, אשר הולך ומתעצם ככל שחולף הזמן. 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 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 שמשיבי הממשלה יגישו תגובה מקדמית לעתירה עד ליום 16.1.2026. בהמשך לכך, ביום 13.1.2026 הגישה העותרת בקשה נוספת למתן צו ביניים או לחילופין צו ארעי עד להכרעה בעתירה. ביום 14.1.2026 קבע בית המשפט כי במכלול נסיבות העניין הוא אינו רואה לנכון לתת צו ארעי. לאחר מספר בקשות ארכה שניתנו, תגובת משיבי הממשלה לעתירה הוגשה ביום 24.2.2026. בהמשך לכך העתירה נקבעה לדיון ביום 28.5.2026.



היועצת המשפטית

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 ההצעה:

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

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'אבי שביט' (Avi Shavit).

אורלי פישמן אורן, עו"ד
משנה ליועצת המשפטית