

הצעה להחלטה

מחליטים :

- 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 וזאת עד למינוי שר פנים :
1. סעיף 23א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 לעניין הטלת תפקיד ראש מטה התכנון במשרד הפנים ;
 2. סעיף 2 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1951 לצורך מינוי נציג שר הפנים במועצה הארצית שהוא יהיה יושב ראש המועצה הארצית לתכנון ולבניה ;
 3. סעיף 6א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1951 לצורך מינוי נציג שר הפנים בוועדה לתשתיות לאומיות שהוא יהיה יושב ראש הוועדה לתשתיות לאומיות ;
 4. סעיף 5 לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 לצורך מינוי נציג שר הפנים שהוא יהיה יושב ראש הוועדה למתחמים מועדפים ולצורך מינוי נציג בעל הכשרה מקצועית בענייני תכנון ובניה שהוא יהיה מתכנן הוועדה ;
 5. סעיף 20(ו) לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון והוראת שעה), התשע"ז-2017, לעניין הארכת הוראת השעה ;
 6. סעיף 13ד(א) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, לעניין מינוי פקחים ;
 7. סעיף 11 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 לעניין מתן היתר להטיל תוספת לארנונה ;
 8. סעיף 33 לחוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת, התשס"ח-2008, לעניין אישור תקציב איגוד ערים כנרת ;
 9. סעיף 12 לתקנות העדות הדתיות (ארגון) (העדה הדרוזית), התשנ"ו-1995 לעניין אישור תקציב המועצה הדתית הדרוזית ;
 10. סעיף 24 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 (להלן : **חוק ההתייעלות הכלכלית**), לעניין כללי חלוקת הקרן לצמצום פערים בין רשויות מקומיות ;
 11. סעיף 25א לחוק ההתייעלות הכלכלית, לעניין כללי חלוקת לרשויות הסמוכות לנמל התעופה בן-גוריון ;
 12. סעיפים 3(א) ו-6(א)1(א) לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009, סעיף 4 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה – 1965 ותקנה 1 לתקנות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשע"א – 2011, לעניין הסמכת עובדי משרד העלייה והקליטה לטפל בבקשות להנפקת תעודות זהות לעולים חדשים עם נחיתתם בנמל התעופה בן גוריון.
- 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

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 23.11.2025, 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, להחלטת ממשלה מס' 3976 מיום 15.3.2026, להחלטת ממשלה מס' 4018 מיום 24.3.2026, להחלטת ממשלה מס' 4033 מיום 29.3.2026 ולהחלטת ממשלה מס' 4085 מיום 3.5.2026, מוצע כעת להעביר לראש הממשלה סמכויות נוספות של שר הפנים שנדרשות הפעלתן בדחיפות כפי שיפורט להלן.

סעיפים א(1)-א(4) בהצעת ההחלטה

ראש מטה התכנון במשרד הפנים שמונה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 167 מיום 23.2.2023, ביקש לסיים את תפקידו ובהתאם לכך, אמור לסיים את תפקידו ביום 15.5.2026. לאור האמור ועל מנת להבטיח את הרציפות התפקודית של מטה התכנון במשרד הפנים, מוצע להעביר את סמכות שר הפנים לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 לראש הממשלה, וזאת על מנת שניתן יהיה למנות באופן זמני ממלא מקום לתפקיד ראש מטה התכנון מבין עובדי משרד הפנים.

ראש מטה התכנון מכהן כיום גם כיושב ראש המועצה הארצית לתכנון ולבניה וגם כיושב ראש הוועדה למתחמים מועדפים. לפיכך, ועל מנת להסדיר את המינויים הנדרשים, לאחר סיום תפקידו של ראש המטה הנוכחי, ועל מנת להבטיח את רציפות פעילותם של מוסדות התכנון האמורים, מוצע להעביר את הסמכות לפי סעיף 2 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1951 (להלן – **חוק התכנון והבניה**) לצורך מינוי יושב ראש המועצה הארצית לתכנון ולבניה, לפי סעיף 6א לחוק התכנון והבניה לצורך מינוי נציג שר הפנים בוועדה לתשתיות לאומיות שהוא יהיה יושב ראש הוועדה לתשתיות לאומיות, ולפי סעיף 5 לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 לצורך מינוי יושב ראש הוועדה למתחמים מועדפים ומתכנן הוועדה.

סעיף א(5) בהצעת ההחלטה

ביום 27.2.2017 התקבל חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר

מידע (תיקון והוראת שעה), התשע"ז–2017 (להלן – **הוראת השעה**), שבמסגרתו תוקן חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע–2009 (להלן – **החוק העיקרי**). בחוק העיקרי נקבע כי המאגר הביומטרי יכלול כתובה, רק תמונות תווי פנים של תושבים, ללא תמונות טביעות אצבע. לצד זאת, נקבעו, במסגרת הוראת השעה, הוראות לגבי אפשרות לשמירה והכללת תמונות טביעות אצבע של תושבים שהסכימו לכך בכתב, במאגר במהלך תקופת הוראת השעה.

הוראת השעה האמורה נקבעה במקור לתקופה של חמש שנים מיום תחילתו (1.6.2017), לצד זאת, בהתאם לסעיף 20(ו) להוראת השעה, שר הפנים הוסמך להאריך בצו את תקופת הוראת השעה, באישור הממשלה, ועדת הכנסת המשותפת והכנסת, לתקופות נוספות שלא יעלו על חמש שנים כל אחת.

בהתאם לסמכותם ומעת לעת, האריכו שרי הפנים את תקופת הוראת השעה, כאשר תוקפה הנוכחי של הוראת השעה הוא עד ליום 28.5.2026. יצוין כי קביעתה במקור של הוראת השעה בשנת 2017 וההארכות שניתנו לה לאורך השנים, נועדו על מנת לגשר ולאפשר את פעולת המאגר, עד לבחינה ולביצוע הצעדים הנדרשים, על מנת להבטיח את יכולתה של המערכת התומכת במאגר הביומטרי לפעול ולעמוד ביעדים הנדרשים על בסיס תמונות פנים בלבד וללא צורך במאגר של טביעות אצבע. בהתאם למצב הדברים בפועל ולעמדת גורמי המקצוע, אין עדיין ביכולתה של המערכת הקיימת ליתן את המענה על בסיס מאגר שלא יכלול בו טביעות האצבע. אשר על כן, נדרשת הארכת הוראת השעה לתקופה נוספת. קיימת דחיפות בהעברת הסמכות לראש הממשלה, בין היתר לאור פרק הזמן הקצר עד לסיום תקופת הוראת השעה הנוכחית וריבוי הגורמים הנדרשים לאשר את הארכת התקופה כמפורט לעיל.

סעיף א(6) בהצעת ההחלטה

סעיף 13ד בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב–1952 (להלן – **חוק הכניסה**) מסמיך את שר הפנים למנות פקחים מקרב עובדי רשות האוכלוסין וההגירה אשר קיבלו הכשרה מתאימה ומשטרת ישראל אינה מתנגדת למינויים מטעמים של ביטחון הציבור. בהתאם להוראות חוק הכניסה, הפקחים אמונים על ביצוע פעולות אכיפה כנגד שוהים שלא כדין הנמצאים בישראל ללא רישיון ישיבה כדין.

לאחרונה (בימים 31.12.25 ו–18.2.26) הסתיימו ברשות האוכלוסין וההגירה שני קורסים להכשרת 33 פקחים שעברו את ההכשרה הנדרשת לביצוע התפקיד. בהעדר שר פנים מכהן לא ניתן להשלים את הליך מינויים והם לא יכולים להתחיל למלא את תפקידם ובכך להגשים את אחת מתכליות חוק הכניסה ומדיניות ממשלת ישראל בכל הנוגע לצמצום מספר הזרים השוהים שלא כדין בישראל והרחקתם מישראל.

הצורך הדחוף במינוי פקחים, נובע מעומס משימות וממחסור משמעותי באיוש תקני כוח אדם. כך, בין היתר, הפקחים במינהל אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין וההגירה, לצד בעלי תפקידים נוספים במינהל, מהווים את הגורם המקצועי האמון על הטיפול בהיבטים המינהליים של משטי המחאה, החל מהגעת משתתפי המשטים לישראל ועד להרחקתם מגבולות המדינה.

יתרה מכך, בהתאם להחלטת ממשלה מס' 1752 מיום 15.5.2024, על מינהל אכיפה וזרים לפעול לייעול ולשיפור הפיקוח והאכיפה שבתחומי אחריותו. עמידה ביעדים אלו ומימוש מדיניות הממשלה, תלויים במידה מכרעת בהיקף המשאב האנושי העומד לרשות המינהל, כאשר מינוי הפקחים מהווה כלי מרכזי וחיוני לשם כך.

סעיף א(7) בהצעת ההחלטה

סעיף 11 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 מסמך את שר הפנים להתיר לרשות מקומית שאושרה לה תכנית הבראה לפי סעיף 140ד(ב) לפקודת העיריות [נוסח חדש] או לפי סעיף 35ד(ב) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], להטיל בתוך שנת הכספים שבה אושרה תכנית ההבראה כאמור, תוספת לארנונה בעד התקופה שמיום האישור ועד סוף שנת הכספים, ולקבוע מועדים לתשלום התוספת וזאת בכפוף לתנאים שנקבעו בסעיף האמור. מספר בקשות כאמור הוגשו על ידי רשויות מקומיות, אשר נדרשות בדחיפות ובמסגרת תכנית ההבראה שאושרה להן לבצע הליך להטלת תוספת ארנונה שתחול עוד במהלך שנת הכספים הנוכחית. אשר על כן, ישנה דחיפות להעברת הסמכויות וזאת על מנת שניתן יהיה לבחון את הבקשות ולהכריע בהן.

סעיף א(8) בהצעת ההחלטה

סעיף 33 לחוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת, התשס"ח-2008 קובע כי איגוד ערים כנרת יגיש לאישור שר הפנים ושר האוצר את הצעת התקציב של האיגוד. סעיף 33ד(ד) לחוק קובע כי לא ישולם סכום מכספי האיגוד ולא יתחייב האיגוד בשום התחייבות אלא על פי התקציב שאושר כאמור. על מנת לאפשר את פעילותו השוטפת של איגוד ערים כנרת על פי תקציב מאושר כדין ובהתחשב בין היתר בצורך באישור תקציב כדין לצורך הקצאת הסיוע התקציבי השוטף שניתן על ידי המדינה לפעילות הגוף האמור, יש דחיפות בהעברת סמכות שר הפנים לראש הממשלה כדי שניתן יהיה לבחון ולהכריע בבקשות של איגוד ערים כנרת לעניין תקציבו.

סעיף א(9) בהצעת ההחלטה

סעיף 12 לתקנות העדות הדתיות (ארגון) (העדה הדרוזית), התשנ"ו-1995 קובע בין השאר, על דרך של החלת הוראות מפקודת העיריות ותקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 בשינויים המפורטים בסעיף זה, כי תקציב המועצה הדתית הדרוזית טעון קבלת אישורו של שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך. על מנת לאפשר את פעילותה השוטפת של המועצה הדתית הדרוזית על פי תקציב מאושר כדין ובהתחשב בין היתר בצורך באישור תקציב כדין לצורך הקצאת הסיוע התקציבי השוטף שניתן על ידי המדינה לפעילות הגוף האמור, יש דחיפות בהעברת סמכות שר הפנים לראש הממשלה כדי שניתן יהיה לבחון ולהכריע בבקשות של המועצה הדתית הדרוזית לעניין תקציבה.

סעיפים א(10)-(11) להצעת ההחלטה

סעיף 22 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 (להלן – **חוק ההתייעלות הכלכלית**) קובע כי תוקם קרן שמטרתה צמצום פערים בין רשויות מקומיות (להלן – **הקרן**). סעיף 23 לחוק זה קובע שתקציב הקרן ייקבע בתכנית נפרדת בסעיף תקציב משרד הפנים בחוק התקציב השנתי. סעיף 24 לחוק ההתייעלות הכלכלית קובע כי תקציב הקרן במלואו יוקצה בכל שנת כספים לרשויות מקומיות, בהתאם לכללי חלוקה שיקבעו שר האוצר ושר הפנים. יצוין כי סמכות שר האוצר לפי הסעיף האמור הועברה לשר הפנים בהתאם להחלטת ממשלה מס' 312 מיום 12.3.2023 (להלן – **החלטה 312**). בתוקף הסמכות לפי

סעיף 24 הותקנו לאורך השנים תקנות לקביעת כללי החלוקה עד לשנת 2025. עד עתה לא הותקנו תקנות לעניין כללי חלוקת הקרן לשנת 2026.

סעיף 25 לחוק ההתייעלות הכלכלית קובע כי מדי שנה ייקבע בתכנית נפרדת בסעיף תקציב משרד הפנים בחוק התקציב השנתי, סכום שיוקצה לרשויות המקומיות הסמוכות לנמל התעופה בן גוריון (להלן – **נתב"ג**), כולן או חלקן. הסכום האמור מוקצה לרשויות המקומיות בהתאם לכללי חלוקה שיקבעו שר האוצר ושר הפנים. יצוין כי סמכות שר האוצר לפי הסעיף האמור הועברה גם היא לשר הפנים בהתאם להחלטה 312. בתוקף הסמכות לפי סעיף 25 הותקנו לאורך השנים תקנות לקביעת כללי החלוקה עד לשנת 2025. עד עתה לא הותקנו תקנות לעניין כללי חלוקה לשנת 2026.

ללא התקנת תקנות וקביעת כללי חלוקה לא ניתן להקצות את התקציב האמור לרשויות המקומיות. לפיכך, ועל מנת לאפשר את חלוקת תקציב הקרן לשנת 2026 ואת חלוקת הכספים לרשויות המקומיות הסמוכות לנמל התעופה בן גוריון לשנת 2026, יש דחיפות בהעברת סמכויות אלו של שר הפנים לראש הממשלה.

סעיף א(12) בהצעת ההחלטה

בחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 (להלן – **חוק הכללת אמצעי זיהוי**) ובתקנות מכוחו, נקבעו הסדרים וסמכויות לעניין נטילת אמצעי זיהוי ביומטריים והכללתם במסמכי זיהוי ובמאגר מידע. בחודש יוני 2025 תוקן סעיף 3(א) לחוק כך שנטילת אמצעי זיהוי ביומטריים לצורך הנפקת מסמכי זיהוי ביומטריים יכולה להתבצע גם על ידי עובד מדינה (בשונה ממקור הסעיף שהסמך לעניין האמור את עובדי משרד הפנים בלבד); אחת ממטרות התיקון הייתה לאפשר לעובדי משרד העלייה והקליטה המטפלים בעולים חדשים עם נחיתתם בישראל, לטפל בבקשות לתעודות זהות ביומטריות, כדי לחסוך מהעולים את הצורך להגיע ללשכות רשות האוכלוסין על מנת לקבל תעודות זהות ביומטריות.

כמו כן, בהתאם לאותו תיקון, סעיף 6(א1) לחוק הכללת אמצעי זיהוי מאפשר לעובד מדינה שהוסמך כאמור בסעיף 3(א) לחוק, ליטול אמצעי זיהוי ביומטרי כדי לאמת זהות של תושב במהלך הטיפול בעניינו. תקנה 1 לתקנות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשע"א – 2011 מסדירה את אופן הזיהוי של תושב הפונה לקבלת מסמך זיהוי כתנאי להליך ההרכשה לתעודת זהות ביומטרית. סעיף 4 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 מסמך את שר הפנים למנות פקידי רישום לניהול מרשם האוכלוסין, ובין היתר לטפל בבקשות להנפקת תעודות זהות.

כיום, עובדי משרד העלייה והקליטה מנפיקים לעולים חדשים עם נחיתתם בנתב"ג, תעודות זהות שאינן ביומטריות בעלות תוקף של שלושה חודשים, ולכן נדרשים העולים החדשים להגיע תוך זמן קצר לאחת מלשכות רשות האוכלוסין לצורך הנפקת תעודת זהות ביומטרית. נקודת המפגש הראשונה של העולים עם מערכות המדינה היא בנתב"ג והיא מהווה "קבלת פנים" לעולה. מכאן החשיבות הגדולה במתן שירות יעיל ואיכותי כבר בשלב זה. עבור עולים חדשים, ובפרט עבור מי שאינם דוברי עברית ואינם מכירים את השירות הציבורי בישראל, המצב הקיים שבו הם מקבלים תעודה זמנית ולאחר זמן קצר נאלצים להגיע ללשכות רשות האוכלוסין מהווה עבורם אתגר בירוקרטי משמעותי כבר בשלב הראשוני של קליטתם בארץ.

ממשרד העלייה והקליטה נמסר כי כיום ניכרת התעוררות בהיקפי העלייה, לאחר סבבי המלחמה ובשל השפעת האנטישמיות הגוברת בעולם. הצפי לגבי היקף העלייה לשנת 2026 הוא כ-26,000 עולים, מתוכם כ-40% צפויים להגיע בחודשים יוני עד אוגוסט.

בהתאם לכל האמור, קיימת דחיפות להעברת הסמכויות כאמור, על מנת שעובדי משרד העלייה והקליטה יוסמכו לטפל בבקשות להנפקת תעודות זהות ביומטריות (בנוסף להנפקת תעודות זהות זמניות-שאינן ביומטריות-שבאמצעותן יוכלו העולים החדשים לטפל בענייניהם עד שיקבלו לידיהם את תעודות הזהות הביומטריות). הדחיפות מתחדדת לקראת תקופת הקיץ הקרובה, שבה צפויים להגיע לישראל אלפים רבים של עולים, אשר יעברו את שלבי הקליטה הראשונית באמצעות משרד העלייה והקליטה בנתב"ג. משרד העלייה והקליטה נערך זה תקופה, בתיאום עם רשות האוכלוסין וההגירה, להתחיל בביצוע הרכשות לתעודות זהות ביומטריות לעולים חדשים עם נחיתתם בנתב"ג. בהקשר זה נמסר ממשרד העלייה והקליטה כי כבר כיום יש מספר עובדים של המשרד, שיועדו לעסוק במתן השירות בהנפקת תעודות זהות, אך מאחר שלא קיבלו את ההסמכה הנדרשת, אינם יכולים לבצע את תפקידם. עובדים אלה מהווים רכיב חיוני לשם מתן מענה מהיר ויעיל לעולים מיד עם הגעתם לישראל, כדי להקל עליהם את שלבי הקליטה הראשוניים. עוד יצוין כי לצד ההקלה על העולים החדשים, המהלך המתוכנן יביא להקלה בעומסים הכבדים בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה – שכן כל עולה שיטופל על ידי עובדי משרד העלייה והקליטה בנתב"ג – לא יצטרך להגיע לטיפול בלשכת רשות האוכלוסין לצורך הנפקת תעודת זהות ביומטרית.

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

כ"ח באייר התשפ"ו
15 במאי 2026



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ח באייר התשפ"ו
15 במאי 2026
סימוכין: 8931318884

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 ומשרד העלייה והקליטה, 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, להחלטת ממשלה מס' 3976 מיום 15.3.2026, להחלטת ממשלה מס' 4018 מיום 24.3.2026, להחלטת ממשלה מס' 4033 מיום 29.3.2026 ולהחלטת ממשלה מס' 4085 מיום 3.5.2026.

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 פתרון:

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, שבשלחן 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 משרד הפנים ומשרד העלייה והקליטה.



היועצת המשפטית

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 ממשרד הפנים קיימת דחיפות בעת הזו בהעברת הסמכויות המפורטות בהצעת ההחלטה מהטעמים הבאים:

לעניין סעיפים א(1)-א(4) בהצעת ההחלטה - ראש מטה התכנון במשרד הפנים, אשר מכהן כיום גם כיושב ראש המועצה הארצית לתכנון ולבניה וכיושב ראש הוועדה למתחמים מועדפים, עתיד לסיים את תפקידו ביום 15.5.2026. לאור האמור, ועל מנת להבטיח את רציפות פעילותם של מוסדות התכנון המפורטים בהצעת ההחלטה יש להעביר את הסמכויות הנוגעות למינוי בעלי תפקידים אלו לראש הממשלה.

לעניין סעיף א(5) בהצעת ההחלטה - לפי סעיף 20(ו) לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון והוראת שעה), התשע"ז-2017, שר הפנים הוסמך להאריך את תקופת הוראת השעה, באישור הממשלה, ועדת הכנסת המשותפת והכנסת, בתקופות נוספות שלא יעלו על חמש שנים כל אחת. כפי שפורט בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, נדרשת הארכה נוספת של תקופת הוראת השעה. בהיעדר שר פנים, ובשים לב לפרק הזמן הקצר עד לסיום תקופת הוראת השעה הנוכחית וריבוי הגורמים הנדרשים לאשר את הארכת התקופה כמפורט לעיל, קיימת דחיפות בהעברת סמכות זו לראש הממשלה.

לעניין סעיף א(6) בהצעת ההחלטה - מדובר בסמכות לפי סעיף 13ד(א) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, לעניין מינוי פקחים האמונים על ביצוע פעולות אכיפה כנגד שוהים שלא כדין הנמצאים בישראל ללא רישיון ישיבה כדין. בהעדר שר פנים מכהן לא ניתן להשלים את הליך מינויים של פקחים שכבר סיימו הכשרה לתפקיד, והם אינם יכולים להתחיל למלא את תפקידם החיוני כחלק ממינהל אכיפה וזרים של רשות האוכלוסין וההגירה. הצורך הדחוף במינוי פקחים, נובע מעומס משימות וממחסור משמעותי באיוש תקני כוח אדם.

לעניין סעיף א(7) בהצעת ההחלטה - מדובר בסמכות לפי סעיף 11 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, אשר מסמיכה את שר הפנים להתיר לרשות מקומית שאושרה לה תכנית הבראה לפי סעיף 140ד(ב) לפקודת העיריות [נוסח חדש] או לפי סעיף 35ד(ב) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], להטיל בתוך שנת הכספים שבה אושרה תכנית הבראה כאמור, תוספת לארנונה בעד התקופה שמיום האישור ועד סוף שנת הכספים, ולקבוע מועדים לתשלום התוספת בכפוף לתנאים שנקבעו בסעיף האמור.

מספר בקשות כאמור הוגשו על ידי רשויות מקומיות, אשר נדרשות בדחיפות, ובמסגרת תכנית הבראה שאושרה להן, לבצע הליך להטלת תוספת ארנונה שתחול עוד במהלך שנת הכספים הנוכחית. אשר על כן, יש דחיפות להעברת הסמכויות, על מנת שניתן יהיה לבחון את הבקשות ולהכריע בהן.



היועצת המשפטית

לעניין סעיף א(8) בהצעת ההחלטה - בהתאם לסעיף 33 לחוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת, התשס"ח-2008 על איגוד ערים כנרת להגיש לאישור שר הפנים ושר האוצר את הצעת התקציב של האיגוד. סעיף 33(ד) לחוק קובע כי לא ישולם סכום מכספי האיגוד ולא יתחייב האיגוד בשום התחייבות אלא על פי התקציב שאושר כאמור. בשים לב לכך שמחצית שנת הכספים הנוכחית עתידה להסתיים כשלאיגוד אין עדיין תקציב מאושר, ועל מנת לאפשר את פעילותו השוטפת של איגוד הערים על פי תקציב מאושר כדון, יש דחיפות בהעברת סמכות שר הפנים לראש הממשלה על מנת שניתן יהיה לבחון ולהכריע בבקשות של איגוד ערים כנרת לעניין תקציבו.

לעניין סעיף א(9) בהצעת ההחלטה - סעיף 12 לתקנות העדות הדתיות (ארגון) (העדה הדרוזית), התשנ"ו-1995 קובע בין השאר, על דרך של החלת הוראות מפקודת העיריות ותקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 בשינויים המפורטים בסעיף זה, כי תקציב המועצה הדתית הדרוזית טעון קבלת אישורו של שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך. בשים לב לכך שמחצית שנת הכספים הנוכחית עתידה להסתיים כשלמועצה הדתית אין עדיין תקציב מאושר, ועל מנת לאפשר את פעילותה השוטפת של המועצה הדתית הדרוזית על פי תקציב מאושר כדון, יש דחיפות בהעברת סמכות שר הפנים לראש הממשלה על מנת שניתן יהיה לבחון ולהכריע בבקשות של המועצה הדתית הדרוזית לעניין תקציבה.

לעניין סעיפים א(10)-(11) להצעת ההחלטה - סעיף 22 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016 (להלן – **חוק ההתייעלות הכלכלית**) קובע כי תוקם קרן שמטרתה צמצום פערים בין רשויות מקומיות (להלן – **הקרן**). סעיף 23 לחוק ההתייעלות הכלכלית קובע שתקציב הקרן ייקבע בתכנית נפרדת בסעיף תקציב משרד הפנים בחוק התקציב השנתי. סעיף 24 לחוק ההתייעלות הכלכלית קובע כי תקציב הקרן במלואו יוקצה בכל שנת כספים לרשויות מקומיות, בהתאם לכללי חלוקה שיקבעו שר האוצר ושר הפנים.

סעיף 25א לחוק ההתייעלות הכלכלית קובע כי מדי שנה ייקבע בתכנית נפרדת בסעיף תקציב משרד הפנים בחוק התקציב השנתי, סכום שיוקצה לרשויות המקומיות הסמוכות לנמל התעופה בן גוריון, כולן או חלקן. הסכום האמור מוקצה לרשויות המקומיות בהתאם לכללי חלוקה שיקבעו שר האוצר ושר הפנים.

סמכויות שר האוצר לפי סעיפים 24 ו-25א לחוק ההתייעלות הכלכלית הועברו לשר הפנים בהתאם להחלטת ממשלה מס' 312 מיום 12.3.2023. בהתאם לאמור לעיל, הותקנו לאורך השנים תקנות לקביעת כללי חלוקה של הקרן ולרשויות הסמוכות לנתב"ג עד לשנת 2025. עד עתה לא הותקנו תקנות לעניין כללי חלוקה לשנת 2026. ללא התקנת תקנות וקביעת כללי חלוקה לא ניתן להקצות את התקציב האמור לרשויות המקומיות.

ממשרד הפנים נמסר כי היקף הכספים האמור עומד על כ-563 מלש"ח בקרן ועוד כ-100 מלש"ח המיועדים לרשויות הסמוכות לנתב"ג, וכי מטבע הדברים היקף כספים שכזה שאינו מגיע לרשויות הזכאיות עשוי להוביל לפגיעה משמעותית בתפקוד עיריות אלו. לפיכך, על מנת לאפשר את חלוקת תקציב הקרן לשנת 2026 ואת חלוקת הכספים לרשויות המקומיות הסמוכות לנמל התעופה בן גוריון לשנת 2026, ובשים לב למשך הזמן וההליך הנדרש להשלמת קביעת כללי החלוקה האמורים, יש דחיפות בהעברת סמכויות אלו של שר הפנים לראש הממשלה.

לעניין סעיף א(12) להצעת ההחלטה – מדובר בהעברת סמכויות לפי סעיפים 3(א) ו-6(א)1(א) לחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009, סעיף 4 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 ותקנה 1 לתקנות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשע"א-2011, לעניין הסמכת עובדי משרד העלייה והקליטה לטפל בבקשות להנפקת תעודות



היועצת המשפטית

זהות לעולים חדשים עם נחיתתם בנמל התעופה בן גוריון. כפי שמתואר בהרחבה בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, וכפי שנמסר ממשרד העלייה והקליטה ורשות האוכלוסין וההגירה, קיימת דחיפות בהעברת הסמכויות לעניין זה בשל מספר טעמים: יש התעוררות בהיקפי העלייה לישראל ויש צפי להגעה של עשרות אלפי עולים במהלך החודשים יוני-אוגוסט; המצב הקיים שבו עולים חדשים מקבלים תעודות זהות זמנית ולאחר זמן קצר נאלצים להגיע ללשכות רשות האוכלוסין מהווה عبורם אתגר בירוקרטי משמעותי כבר בשלב הראשוני של קליטתם בארץ, ועל כן העברת הסמכויות האמורה מקלה על העולים החדשים בהיבט זה; כיום יש עובדים של משרד העלייה והקליטה שיועדו לצורך זה, אך בהיעדר הסמכה הם אינם יכולים לבצע את תפקידם זה; המהלך המתוכנן צפוי להביא גם להקלה בעומסים הכבדים בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה.

לצד האמור, היעדרו של שר פנים מכהן תקופה של למעלה מחצי שנה 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.

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