

**צלול – עמותה לאיכות הסביבה**

באמצעות עוה"ד חיה ארז ו/או חגי קלעי ו/או אח'  
קלעי רוזן ושות' משרד עורכי דין  
מרחי מזא"ה 22 א' תל אביב-יפו  
טל': 03-9070770 ; פקס': 03-9070771

העותרת

- נ ג ד -

**1. השרה להגנת הסביבה**

**2. שר האוצר**

באמצעות פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים  
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים  
טלפון: 02-6466194 ; פקס': 02-6467011

**3. ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת**

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
קרית בן גוריון, ירושלים  
טל': 02-6408636 ; פקס': 02-6753495

המשיבים

### תגובה מקדמית מטעם הכנסת

בהתאם להחלטת כב' השופטת ברק-ארז מיום 19.1.2021, ולהארכות המועד, מתכבדת המשיבה 3 (להלן: **הכנסת**) להגיש תגובה מקדמית מטעמה, כדלקמן:

### כללי

1. עניינה של העתירה בבקשת העותרת מבית המשפט הנכבד להורות למשיבים 1-2 להתקין תקנות היטל על פליטת מזהמים לאוויר, לפי סעיפים 31 ו-81 לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן: **חוק אוויר נקי** או **החוק**). לטענת העותרת, חלה על המשיבים 1-2 החובה להתקין תקנות מכוח הסעיפים האמורים בתוך פרק זמן סביר ולהטיל על בעלי היתר פליטה היטל אשר יגשים את עקרון "המזהם משלם", ואין בסמכותם לדחות את התקנת התקנות משיקולים בדבר יעילות ההיטל.

משיבי הממשלה הגישו תגובה מקדמית לעתירה שבה נטען כי דין העתירה להימחק, תוך שמירת טענות הצדדים. הגם שמשיבי הממשלה לא חלקו על כך שמדובר בתקנות חובה וכי אכן היה עיכוב רב בהתקנתן, לעמדתם בנקודת הזמן הנוכחית אין מקום להורות על התקנת התקנות "לא לתר". זאת, נוכח העובדה שהממשלה מכהנת בשלב זה כ"ממשלת מעבר", ומשום שנערכת בחינה מקצועית במשרד להגנת הסביבה לשם בחינת נחיצות הטלת היטל על בעל היתר פליטה והועלה ספק בעניין זה, ויש להביא את הסוגיה להכרעה בפני השר להגנת הסביבה, לכשתקום ממשלה.

2. **בתמצית ייאמר, כי עמדת הכנסת היא שלא ניתן להשלים עם המצב שבו שר משרי הממשלה מפר את הוראת המחוקק במשך שנים כה רבות ולא מתקין תקנות אשר הוטלה עליו החובה להתקין. תופעה זו**

פוגעת בעקרון שלטון החוק ובעקרון הפרדת הרשויות. למרבה הצער, תופעה זו אינה ייחודית אך לתקנות מכוח חוק אוויר נקי. כך, ניתן להצביע על מקרים לא מועטים שבהם הטיל המחוקק על שר משרי הממשלה חובה להתקין תקנות חובה וזו הופרה ללא הצדק סביר.

משנקבע על-ידי הכנסת כי על שר בממשלה חובה להתקין תקנות בעניין מסוים, הרי שעליו להתקין בתוך פרק זמן סביר, כאשר שיהוי של 13 שנה, כפי שמתקיים בענייננו, מהווה לכולי עלמא חריגה קיצונית ממסגרת זמן זו.

בנסיבות אלה, אין מקום לאפשר לממשלה פרק זמן בלתי מוגדר לעריכת הבחינה מקצועית בסוגיה, ולעמדת הכנסת יש להבטיח שהמשיבים 1-2 יפעלו להתקנת תקנות בתוך פרק זמן שלא יעלה על שישה חודשים. אין באמור, כמובן, כדי לגרוע מהאפשרות העומדת בפני הממשלה לפעול לשינוי החוק, אך בכך אין כדי להצדיק דחייה נוספת בהתקנת התקנות וקיום מצוות המחוקק.

3. תחילה נעמוד בתמצית על עיקרי התשתית העובדתית והנורמטיבית השייכות לעניין.

### רקע עובדתי ונורמטיבי

4. ראשיתו של חוק אוויר נקי, בהצעת חוק פרטית מטעם חברי הכנסת – הצעת חוק אוויר נקי לישראל, התשס"ה-2005 (פ/3158/16). הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת בחודש מאי 2005 ואושרה בקריאה המוקדמת ביום 20.7.2005, ובקריאה הראשונה ביום 21.12.2005. הצעת החוק נדונה בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת (להלן: **ועדת הפנים**), שקיימה למעלה מ-20 דיונים בחוק (שהתפרשו על פני הכנסת ה-16 וה-17, תוך שהוחל על הצעת החוק דין רציפות). בסופו של יום, הצעת החוק אושרה במליאת הכנסת בקריאה השנייה והשלישית ביום 22.7.2008.

סעיף 93 לחוק קבע את מועד תחילת החוק ליום 1.1.2011, כשנתיים וחצי לאחר אישורו, וזאת על מנת לאפשר לגורמי הממשלה להיערך כראוי לכניסתו לתוקף, בין השאר באמצעות התקנת התקנות הדרושות.

5. מטרת החוק, כפי שעוגנה בסעיף 1 בו, היא מניעת זיהום האוויר וכן שיפור איכות האוויר, לשם הגנה על חיי אדם, בריאותם ואיכות חייהם ועל הסביבה. בדומה לחוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, שקדם לחוק אוויר נקי בתחום מניעת זיהום האוויר, מדובר בחוק מסגרת הקובע את ההסמכה להסדרת נושאים רבים בתחום צמצום זיהום האוויר.

6. סעיף 31 לחוק, אשר עומד במוקד העתירה שלפנינו, נחקק כחלק מפרק ד' לחוק, העוסק בדינים החלים לעניין מקורות פליטה נייחים. לפי סעיף ההגדרות שבחוק, מקור פליטה נייח הוא "מיתקן או מערך מיתקנים [...] לרבות מכונה, מכשיר או חפץ, וכן מקום, שנפלטים מהם מזהמים לאוויר או הגורמים או העלולים לגרום לפליטת מזהמים לאוויר, עקב פעולה או תהליך המתבצעים בהם או באמצעותם, [...]", אשר הפעלתו דרושה קבלת היתר או רישיון, פרט לאלה הכלולים בתוספת הרביעית לחוק. מקורות הפליטה הנייחים הטעונים היתר מפורטים בתוספת השלישית לחוק.

לפי סעיף 31(א) לחוק, על השר להגנת הסביבה, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הפנים, לקבוע בתקנות היטל שיחול על בעלי היתר פליטה בשל פליטה של מזהמים (להלן: **תקנות היטל פליטה**), כאשר נקבע

שתשלום ההיטל יהיה תנאי לתוקפו של ההיתר. בסעיף קטן (ב) נקבע כי השר להגנת הסביבה רשאי לקבוע את שיעור ההיטל, אופן ומועד תשלומו, דרכי גבייתו ועוד. כמו כן, מפרט הסעיף את השיקולים בהם ניתן להתחשב בעת קביעת שיעור ההיטל.

7. החשיבות של התקנת תקנות ההיטל על בעלי היתר פליטה נדונה בדיוני החקיקה. כך למשל, ראו דבריו של חה"כ דב חנין, בדיון מיום 27.5.2008:

"לעומת זאת – סעיף 34 [הכוונה לסעיף 31 בנוסח הסופי של החוק – הח"מ] הוא אחד הסעיפים החשובים בחוק, מבחינת הרעיון שהמזהם ישלם זה רעיון קריטי. הלכנו לקראת הממשלה את כל הדרך שבעולם. אנחנו נותנים לשר לקבוע בהסכמת שר האוצר את הגובה, אבל אנחנו חייבים לייצר את הכפתור שמאפשר לנו לעבור לעיקרון של מזהם משלם ומוסיף לזיהום אוויר, ואני אומר בצורה מפורשת: המזהם ברשיון משלם. זה לא סעיף עונשין. [...] אני חושב שהסמכות שבסעיף 34 לא צריכה להיות סמכות שברשות אלא סמכות שבחובה. זו צריכה להיות חובה. השר יקבע, בהסכמת שר האוצר. כמה יקבע? איך יקבע? – זה כבר עניינו. כמובן שנצטרך לקיים על זה דיון גם בוועדה. צריך לקבוע מסגרת זמן, עד מתי השר יקבע את זה. אני מציע מועד של שנה מכניסת החוק לתוקף."

8. עוד יצוין, כי במהלך דיוני החקיקה התקיים שיג ושיח בין חברי הכנסת לגורמי הממשלה בשאלה אילו תקנות ייקבעו כתקנות חובה אשר פרק הזמן להתקנתן יהיה מוגדר מראש, ואילו ייקבעו כתקנות חובה ללא קביעת פרק זמן. בדיון בוועדת הפנים מיום 13.7.2008, אמרה עוה"ד הדס פיקסלר, מהלשכה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה, כי השר להגנת הסביבה יסיר את ההסתייגויות שהגיש להפיכת חלק מהתקנות לתקנות רשות, אם ייקבע רק ביחס לחלק מתקנות חובה פרק זמן מוגדר, שכן התקנת כל תקנות החובה בתוך פרק זמן קצר יכביד עליהם יתר על המידה. לדבריה, "שהכל יהיה השר יקבע, רק שיהיה מספר הגיוני וסביר של תקנות שחובה עלינו להתקין תוך שנה וחצי".

יו"ר ועדת הפנים, חה"כ אופיר פינס-פז הסביר כי תקנות ההיטל חייבות להיות תקנות חובה: "את הניטור אנחנו יכולים להוריד, לא את הפליטה ממקורות נייחים". עוה"ד פיקסלר ביקשה לערוך הבחנה בין עצם היות התקנות תקנות שיש חובה להתקין לבין קביעת לוחות זמנים קצרים להתקנתן. "זה שצריך סמכות לא אומר שהכל דחוף וחייב להיות תוך כמה חודשים". יו"ר הוועדה השיב כי מבחינתו ניתן להותיר את התקנות כתקנות חובה, מבלי לקבוע כי צריך יהיה להתקין אותן בתוך שנה וחצי (כלומר, קודם לכניסת החוק לתוקף) (שם, בעמ' 26).

בהתאם לכך, כפי שצוין לעיל, המחוקק נקט בסעיף 31(א) לשון חובה ביחס לתקנות ההיטל – "השר יקבע", מבלי שנקבע פרק זמן מוגדר מראש לשם התקנתן.

קישור לדיוני החקיקה:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=98122>

9. ואולם, על אף קביעת המחוקק בשנת 2008 כי על השר להגנת הסביבה להתקין תקנות היטל פליטה (בתוך פרק זמן סביר), תקנות כאמור לא הוגשו עד היום לכנסת. העתירה אמנם מתמקדת בתקנות ההיטל בלבד, אך יש לציין כי בחוק אוויר נקי נקבעו מספר הוראות אשר הטילו על גורמי הממשלה חובות מסוימות במסגרת יישום החוק, בנוגע לחקיקת משנה או דיווח, אשר אף הן לא מולאו עד כה. כך, למשל, סעיף 7(ו) לחוק מחייב התקנת תקנות הקובעות הוראות לעניין הקמה והפעלה של מערך ארצי לניטור האוויר, אך

תקנות כאמור טרם הותקנו. כך גם לגבי תקנות מכוח סעיפים 13 ו-39 לחוק. סעיף 5 לחוק קובע כי על הממשלה לאמץ תכנית לאומית רב שנתית למניעה וצמצום של זיהום האוויר, וכן נקבע מנגנון של חובת עדכון התכנית אחת לחמש שנים לפחות. התכנית הראשונה הייתה אמורה להיות מאושרת תוך שנה מיום תחילת החוק, אך היא אושרה על-ידי הממשלה באיחור (החלטת ממשלה 707 מיום 25.8.2013). מאז ועד היום התכנית לא עודכנה. סעיף 32 חוק מחייב קביעת כללים ואמות מידה למתן אישור וקביעת תנאים ברישיון עסק לעסקים טעוני רישוי לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 בכלל ובעניינים המפורטים בסעיף בפרט, אך כללים אלה טרם נקבעו.

10. זאת ועוד: העתירה שבפנינו מתמקדת אמנם בתקנות היטל פליטה מכוח חוק אוויר נקי, ואולם חשוב לציין, כי התופעה של עיכוב רב מצד גורמי הממשלה בהתקנת תקנות חובה, היא למרבה הצער אינה ייחודית לחוק מושא העתירה, אלא תופעה רוחבית יותר.

11. עם השנים משהתברר כי מדובר בתופעה רחבת היקף, החלה עבודת מטה בעניין בכנסת אשר בתחילה התמקדה במיפוי היקף התופעה של אי התקנת תקנות אשר בחקיקה נקצב הזמן להתקנתן, והן לא הותקנו במועד. בהמשך לכך, ביום 4.2.2014 שלח יו"ר הכנסת, חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, מכתב לראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו, בעניין "הפרת חובה להתקין תקנות שנועדו לאפשר יישום של חוקים". במכתב צוין, כך:

"לאחרונה הציגה בפניי הלשכה המשפטית של הכנסת ממצאים מדאיגים, לפיהם במקרים לא מעטים השרים לא התקינו את התקנות הנדרשות, על אף שהמועד להתקנתן חלף, ובמקרים רבים אחרים הותקנו התקנות באיחור רב, לפעמים של שנים רבות, תוך הפרה ברורה של הוראות החוק להתקין עד למועד מסוים...

מאחר שאין המדובר בעניין נקודתי, אלא בתופעה נרחבת וארוכת שנים, הנוגעת לסמכותם של שרים רבים, אני מוצא לנכון להביא בפניך את הנתונים, ולבקש כי תנחה את השרים הנוגעים בדבר להשלים בהקדם את הליכי התקנת התקנות המפורטות ברשימה ולהפקיד מכאן ואילך על חובת התקנת תקנות במועד הקבוע בחוק."

12. במקביל לכך, פנה היועץ המשפטי לכנסת דאז, עוה"ד איל ינון, ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עוה"ד יהודה ויינשטיין, והעלה גם בפניו את התופעה של הפרת חובתה של הממשלה להתקין תקנות במועד הקבוע לכך בחוק. במכתבו ביקש היועץ המשפטי לכנסת כי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה יירתמו למשימת השלמת הליכי התקנת התקנות.

בהמשך להתכתבות זו הנחה היועץ המשפטי לממשלה את היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה "להירתם מיידית למשימה של השלמת הליך ההתקנה של התקנות".

העתק מכתבו של יו"ר הכנסת מיום 4.2.2014 ומכתבו של היועץ המשפטי לכנסת מיום 5.2.2014, מצורף ומסומן **מ/ש1**.  
העתק מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 26.2.2014, מצורף ומסומן **מ/ש2**.

13. בחודש מאי 2015, פורסם דו"ח של מבקר המדינה מס' 65, שכלל פרק שעסק ב"טפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית". בדו"ח הצביע מבקר המדינה על תופעה נרחבת ובעייתית שבמסגרתה נמנעים שרי הממשלה מהתקנת תקנות הנדרשות לצורך יישום חוקים שחוקקה הכנסת או שהתקנתן של התקנות נעשית באיחור ניכר, לעתים של מספר שנים.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת קיימה שישה דיונים בדו"ח האמור, בין השנים 2015 ל-2018, ועמדה אף היא בהרחבה על הצורך בטיפול מערכתי כולל של הממשלה להשלמת המלאכה של התקנת התקנות במועד. במהלך הדיונים נעשה אף מעקב קונקרטי אל מול משרדי הממשלה השונים (ובכלל זה המשרד להגנת הסביבה) לגבי תקנות החובה שבתחומי אחריותם ועל ההתקדמות בהליך התקנתן.

קישור לדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה (בעניין הטיפול בתהליכי חקיקת משנה, מהימים: 20.10.2015, 28.3.2016, 30.5.2016, 13.7.2016, 17.7.2017, 19.6.2018):  
[.main.knesset.gov.il/Activity/Committees/StateControl/Pages/CommitteeProtocols.aspx](http://main.knesset.gov.il/Activity/Committees/StateControl/Pages/CommitteeProtocols.aspx)

14. ביום 1.6.2016 נשלח מכתב נוסף מטעם יו"ר הכנסת לראש הממשלה שבו הובהר כי מאז פנייתו הקודמת לא חלה התקדמות של ממש בהתקנת התקנות על-ידי הממשלה, וכי יש לפעול למיגור התופעה:

"... אני סבור כי הגיעה העת לשים קץ לתופעה נרחבת זו של אי התקנת תקנות על-ידי שרי הממשלה, שאינה נוגעת רק לחקיקה פרטית, אלא גם לחקיקה מטעם הממשלה, ומבקש כי תנחה את השרים הנוגעים בדבר להשלים בהקדם את ההליכים של התקנת התקנות בכל המקרים שקיימת חובה לעשות כן ולהקפיד בעתיד על השלמת חובת ההתקנה במועדים הקבועים בחוק..."

העתק מכתבו של יו"ר הכנסת מיום 1.6.2016, מצורף ומסומן **מש/3**.

15. ביום 2.4.2017 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2588 בדבר "צמצום מספרן של תקנות חובה שטרם הותקנו" (צורף כנספח 2 לעתירה). בהחלטת הממשלה הוחלט להמשיך את מיפוי תקנות החובה שטרם הותקנו, שנעשה בתיאום עם הכנסת, ולפעול לצמצום מספרן של תקנות החובה. ההחלטה כוללת גם התייחסות קונקרטית ללוחות זמנים להתקנת התקנות החובה שיש עיכוב בהתקנתן. לצד זאת, החלטת הממשלה כוללת גם שורה של תקנות חובה אשר עמדת הממשלה הייתה כי יש לפעול להפיכתן לתקנות רשות או לבטל את סעיפי ההסמכה שלהן (תקנות היטל הפליטה לא נמנו עליהן).

**לעניין חוק אוויר נקי, נקבע בהחלטת הממשלה כי תקנות היטל פליטה יותקנו עד לחודש ספטמבר 2019.**

בעקבות החלטת הממשלה האמורה, וכן בהמשך לדיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה אשר עקבה אחר יישום החלטת הממשלה, הוציאה הממשלה דו"ח סטטוס על התקנת תקנות החובה.

16. ואולם, על אף הוראת החוק, וחרף לוחות הזמנים שנקבעו בהחלטת הממשלה האמורה, תקנות היטל הפליטה (וכאמור, תקנות חובה נוספות) לא הותקנו עד היום ולא הונחו על שולחן ועדת הפנים של הכנסת.

כעולה מהעתירה, ביום 2.9.2020 פנה ב"כ העותרת למשרד להגנת הסביבה וביקש כי תקנות היטל יותקנו בהקדם. גב' שולי נור, סמנכ"לית בכירה תעשיות ורישוי עסקים, מהמשרד להגנת הסביבה, השיבה ביום 21.10.2020, כי בשלב זה המשרד אינו מקדם את התקנת תקנות היטל הפליטה, ונבחנות חלופות למנגנון הקיים בחוק אוויר נקי בהקשר זה.

ביום 27.10.2020 פנה ב"כ העותרת בשנית ועמד על הצורך בהתקנת התקנות לאור דרישת החוק, גם ללא קשר לעבודה המקצועית שנעשית במקביל. בתשובתה מיום 10.1.2021 ציינה גב' נור כי החוק הטיל על המשרד התקנת תקנות מרובות ולאור סדרי העדיפויות והיותה של הממשלה "ממשלת מעבר", היה קושי

לקדם הליכי חקיקה אשר יביאו לשינוי ההסדר שבחוק (פניות ב"כ העותרת והמענים מטעם המשרד להגנת הסביבה צורפו לעתירה כנספחים 9-12).

17. משהוברר לעותרים כי אין בכוונת המשיבים 1-2 לקדם בשלב זה את התקנת התקנות, הוגשה העתירה. עיקר הטענה בעתירה הוא כי לא ניתן לקבל את התנהלות המשרד להגנת הסביבה אשר החליט על דעת עצמו, שלא לקדם את התקנת תקנות היטל הפליטה ולקיים בחינה מקצועית לגבי נחיצותן. עוד נטען, כי גם אם יש בסיס לשיקולים המקצועיים הנשקלים במסגרת בחינת הסוגיה בממשלה, והעותרת העמידה גם בעניין זה סימן שאלה, הרי שעד לשינוי החקיקה, הסמכות להתקנת התקנות היא סמכות חובה. בנסיבות אלה, וכן לאור החלטת הממשלה, יש לחייב את השרה להגנת הסביבה להפעיל את סמכותה ולהתקין את תקנות ההיטל.

18. ביום 9.5.2021 הגישו משיבי הממשלה את תגובתם לעתירה, ובמסגרתה נטען כי דין העתירה להימחק תוך שמירת טענות הצדדים. זאת, נוכח העובדה שטרם הוקמה הממשלה ה-36 ולכן לא ניתן להתקין עתה את התקנות "לאלתר". עוד נטען, כי הטיפול בהתקנת תקנות היטל הפליטה התעכב לנוכח ריבוי התקנות שנדרש השר להגנת הסביבה להתקין מתוקף החוק ולנוכח "פעולות היערכות ויישום רבות ונוספות". כמו כן, מדובר בסוגיה מקצועית מורכבת המצויה בבחינה מקיפה מאז נובמבר 2018. לטענתם, במסגרת בחינה זו עלה ספק מקצועי באשר לצורך בקביעת ההיטל בתקנות לשם השגת התוצאה הרצויה, ומסקנות בדיקה זו יוצגו לשר להגנת הסביבה שימונה לאחר שתוקם הממשלה החדשה, ויוחלט על המשך הטיפול.

עיון בתגובת משיבי הממשלה מעלה כי היא אינה כוללת התייחסות ברורה למסגרת הזמנים לפעולת המשרד להגנת הסביבה במתחייב על-פי חוק. נטען, כי הסוגיה מצויה "בבחינה מקיפה ומעמיקה" (פס' 3 ו-21 לתגובה), כי "במסגרת בחינת הדברים, תוך בחינת מנגנון מתאים לתמחור פחמן, נבחנות במשרד להגנת הסביבה גם בימים אלה חלופות שונות וביניהן גם הטלת היטל פליטה במתכונת כזו או אחרת, בדגש על פליטת גזי חממה" (שם, פס' 19). הובהר כי "גם אם יוחלט כי יש לקדם את התקנת תקנות לשם קביעת היטל פליטה – בתום הליך הבחינה המקצועי – צפויה העבודה להימשך זמן לא מבוטל" (שם, פס' 20), וכי רק לאחר מכן הסוגיה תובא להכרעה בפני השר להגנת הסביבה (שם, פס' 22).

סיכומו של דבר, מעמדת משיבי הממשלה עולה כי להערכתם לא נראה שבעתיד הקרוב לעין תהיה התקדמות של ממש בהליך התקנת תקנות היטל הפליטה. לעמדתם יש להמתין פרק זמן נוסף (שלא הוגדר) לשם השלמת הבחינה המקצועית בדבר נחיצות היטל הפליטה ולהביא בחינה זו בפני שרי הגנת הסביבה והאוצר, לאחר הקמת הממשלה ה-36.

## עמדת הכנסת

19. לעמדת הכנסת, אין מקום להשלים עם המציאות שבה הוראת המחוקק משנת 2008, אשר הטילה חובה על השר להגנת הסביבה להתקין תקנות חובה בנוגע להיטל פליטה, נותרה כאבן שאין לה הופכין. הדברים נכונים בפרט נוכח העובדה שכדי למנוע מצב זה, העמיד המחוקק מלכתחילה בפני המשרד להגנת הסביבה פרק זמן חריג (כשנתיים וחצי) להיערכות לשם יישום החוק, אך גם בכך לא היה כדי להועיל.

ודוק, תגובת משיבי הממשלה אינה כוללת פירוט של ממש לטעמים שהובילו לעיכוב הממושך והבלתי סביר בהתקנת תקנות היטל הפליטה. יתרה מכך, על פני הדברים, עולה ממנה כי רק בחודש נובמבר 2018, עשר שנים לאחר חקיקת החוק, הוחל בהליך בחינת הסוגיה. ברי, כי התנהלות זו מעוררת קושי של ממש, ומהווה הפרה ברורה של הוראות החוק.

כאמור, גם במסגרת בחינת המטה הממשלתית שנערכה בנוגע לעיכוב בהתקנת התקנות, הוחלט כי יש לקדם את הליך התקנת תקנות היטל הפליטה ולהביאו לידי סיום עד לחודש ספטמבר 2019. מכאן, כי העיכוב בהתקנת תקנות היטל הפליטה הוא גם בגדר הפרה של החלטת הממשלה, ואף לכך לא ניתן הסבר של ממש בתגובת משיבי הממשלה.

20. כפי שתואר לעיל, במהלך דיוני החקיקה הובהר מפורשות על-ידי חברי הכנסת, כי תקנות היטל פליטה הן בגדר תקנות חובה. חברי הכנסת עמדו על החשיבות שהם רואים בתקנות אלה, אשר נועדו להגשים את עקרון "המזהם משלם", שתכליתו לגרום להפנמת הערך הכלכלי של זיהום האוויר בפעילותו של המזהם, וכן חיוב נשיאה בעול תיקון הנזק הסביבתי והבריאותי שבפליטת מזהמים לאוויר.

לבקשת נציגי המשרד להגנת הסביבה בדיונים בוועדה, לא נקצב לתקנות אלה פרק זמן על מנת לאפשר היערכות ליישום החוק בהיבטים אחרים, ואולם פרק זמן של 13 שנים הוא הרבה מעבר לגבול הסביר בעיכוב בהתקנת התקנות. נדמה, שאף משיבי הממשלה אינם חולקים על נקודת מוצא זו.

21. היעדרן של תקנות היטל הפליטה, אינו מאפשר אפוא לממש את המדיניות שהתוותה הכנסת בחוק אוויר נקי ואת החלטתה המפורשת להטיל היטל פליטה על המזהמים אשר יוסדר בחקיקת משנה. נוכח החשיבות של התקנות נקבע כי התקנות אף יעברו פיקוח פרלמנטרי ויאושרו על-ידי ועדת הפנים. ואולם, חרף האמור, עד היום לא הונחו על שולחן ועדת הפנים תקנות כאמור.

ויודגש, אין חולק שבסמכות גורמי המקצוע בממשלה לבחון בכל עת האם לעמדתם יש צורך או הצדקה בהיטל כאמור, ואולם סדר הדברים הנכון הוא שכל עוד קבועה בחוק חובה להתקנת תקנות לקביעת היטל, מחובתם לפעול על-פי חובה זו ולקדם את התקנת התקנות. אי התקנת התקנות פוגע אפוא בעקרון שלטון החוק ובעקרון הפרדת הרשויות, ועל כן יש לפעול לתיקון הפרה זו בהקדם האפשרי.

22. אך לאחרונה עמדה כב' השופטת ברק-ארז על הקושי הרב בעיכוב בהתקנת תקנות חובה בהקשר אחר הנוגע אף הוא להגנת הסביבה (בג"ץ 9075/15 המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום אויר בישראל – מלר"ז נ' השרה להגנת הסביבה (פורסם בנבו, 24.2.2021), פס' 41-42 לפסק דינה):

**"41. מהלך הדברים המתואר לעיל חושף גרירת רגליים שלא ניתן להשלים עמה ביחס לחובה סטטוטורית מפורשת. חוק הקרינה כולל הוראה המטילה חובה להתקין תקנות. כידוע, חוק אינו המלצה בלבד, וכבר החל בשנות הששים של המאה הקודמת בית משפט זה נתן צווים לאכיפתן של חובות מסוג זה (ראו: בג"ץ 295/65 אופנהימר נ' שר הפנים, פ"ד כ(1) 309 (1966); בג"ץ 372/71 פראניו נ' שר הבריאות, פ"ד כו(1) 812, 809 (1972) (להלן: עניין פראניו); בג"ץ 7974/04 פלוני נ' שר הבריאות, פ"ד ס(1) 247, 238 (2005); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א' 227-221 (2010)). הדברים מקבלים משנה עוצמה בנסיבותיו של המקרה הנוכחי, שבו החוק אף נקב בתאריך יעד להתקנת התקנות – יום 1.1.2007. אך לאחרונה חלפו להן 14 שנים מאז אותו תאריך – ותקנות אין. העתירה הוגשה לפני יותר מחמש**

שנים, ורק במהלך מאומץ שכלל מעורבות חוזרת ונשנית, כמעט סזיפית של בית משפט זה, בהרכבים שונים, הגענו אל קו גמר מסוים.

42. אכן, התקנת תקנות בנושא מדעי סבוך, שמקרין (תרתי משמע) גם על בריאות הציבור וגם על אינטרסים משקיים, היא אתגר מורכב. אולם, ההתמודדות עמו הייתה מצוות החוק. זאת ועוד: העיכוב בהתקנת התקנות לא היה עיכוב קל, ובשלבים מסוימים עטה כסות חצי-לגיטימית לכאורה, בבחינת "קשה אך לא מתקדמים". בהקשר זה יפים לענייננו הדברים שנאמרו זה מכבר בעניין פראניו:

"ככל שהנושא מורכב ומסובך, קשה לומר שהתקופה של קרוב לעשר שנים קצרה מדי כדי להרים את המשימה. ואין לצפות מהעותרים בפרט ומתושבי הסביבה בכלל שיראו נחמה בתקנות שהותקנו לגבי מפגעים אחרים... אך החוק קיים על-מנת שיבוצע, הלכה למעשה, ואין לסכל את כוונת המחוקק בדרכי סחבת" (שם, בעמ' 812).

[ההדגשות אינן במקור]

דברים אלה יפים גם לענייננו.

23. כפי שצוין לעיל, הפרת החובה להתקין תקנות חובה אינה תופעה ייחודית לתקנות היטל פליטה, והמקרה שבפנינו אינו בגדר החריג שאינו מעיד על הכלל. יחד עם זאת יודגש, כי בניגוד לנטען בעתירה, הכנסת לא שקטה על שמריה, והיא פועלת ופעלה בעניין זה ופועלת בעניין זה באופן מוסדי ורוחבי אל מול גורמי הממשלה הרלוונטיים, וכאמור אף מבקר המדינה נדרש לסוגיה.

עוד יצוין, כי בהמשך לפעולות שנעשו כאמור, הכנסת גם פועלת לשיפור יכולות הפיקוח והבקרה שלה על התקנת חקיקת משנה גם באופן דיגיטלי, והיא מפתחת כעת כלים ייעודיים לנושא במסגרת מערכת המחשב המנהלת את ההליכים הפרלמנטריים בכנסת (ה"סנהדרין"). כלים אלה, שהחלו להיות מוטמעים בכנסת לפני כשנתיים, מאפשרים לצוותי הייעוץ המשפטי בלשכה המשפטית של הכנסת למפות את הוראות החוק שעניינן התקנת חקיקת משנה (הן חקיקת משנה שחובה להתקינה והן חקיקת משנה שהיא בגדר רשות), ולצוותי הוועדות לעקוב אחר חקיקת המשנה שמגיעה לוועדה, ואף להפיק תזכורות לגבי חקיקת משנה שטרם הותקנה על אף שחלף הזמן להתקנתה. יודגש כי הכנסת רואה חשיבות רבה במהלך זה והשקיעה ומשקיעה משאבים רבים לצורך השלמתו.

24. על רקע האמור, לעמדת הכנסת, על משיבי הממשלה לפעול בהתאם לחוק, ולקדם במהירות את התקנת תקנות היטל הפליטה. בנסיבות המקרה, ועל רקע תופעת אי התקנת התקנות בכללותה, סבורה הכנסת כי יהיה זה נכון לקבוע כי על השר להגנת הסביבה להניח על שולחן ועדת הפנים של הכנסת את התקנות המוצעות בתוך פרק זמן של שישה חודשים ממועד כינון הממשלה ה-36.

היום: 23 במאי, 2021  
י"ב בסיוון, התשפ"א



אביטל סומפולינסקי, עו"ד  
ממונה על ייצוג הכנסת בערכאות



בג"ץ 381/21

**בבית-המשפט העליון  
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**צלול – עמותה לאיכות הסביבה**

באמצעות עוה"ד חיה ארז ו/או חגי קלעי ו/או אחי  
קלעי רוזן ושות' משרד עורכי דין  
מרח' מזא"ה 22 א' תל אביב-יפו  
טל': 03-9070770 ; פקס: 03-9070771

העותרת

- נ ג ד -

**1. השרה להגנת הסביבה**

**2. שר האוצר**

באמצעות פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים  
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים  
טלפון: 02-6466194 ; פקס': 02-6467011

**3. ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת**

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
קרית בן גוריון, ירושלים  
טל': 02-6408636 ; פקס': 02-6753495

המשיבים

**כרך נספחים מטעם הכנסת**

## תוכן עניינים

עמ'	שם הנספח	מס'
2	העתק מכתבו של יו"ר הכנסת מיום 4.2.2014 ומכתבו של היועץ המשפטי לכנסת מיום 5.2.2014	מש/1
21	העתק מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 26.2.2014	מש/2
23	העתק מכתבו של יו"ר הכנסת מיום 1.6.2016	מש/3

## נספח מש/1

**העתק מכתבו של יו"ר הכנסת מיום  
4.2.2014 ומכתבו של היועץ המשפטי  
לכנסת מיום 5.2.2014**

עמ' 2



יושב-ראש הכנסת

*Speaker of the Knesset*

ירושלים, יום שלישי, ד' באדר א', התשע"ד

4 פברואר 2014

סימוכין: 00585714

לכבוד  
חה"כ בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

נכבדי,

**הנדון: הפרת החובה להתקין תקנות שנועדו לאפשר יישום של חוקים**

אני מוצא לנכון לפנות אליך ולהצביע על תופעה נרחבת ובעייתית שבמסגרתה נמנעים שרי הממשלה לאורך השנים מהתקנת תקנות שתכליתן יישום חוקים שחוקקה הכנסת או עושים כן באיחור ניכר.

כידוע, חוקים רבים מטילים על השר הממונה על ביצוע החוק חובה מפורשת להתקין תקנות שיאפשרו את יישומו של החוק, וזאת עד לתאריך מסוים. מנגנון זה בא להבטיח כי התקנות הנדרשות לצורך ביצועו של החוק יותקנו כנדרש, ולפיכך נודעת חשיבות רבה לעמידה בחובה זו.

לאחרונה הציגה בפניי הלשכה המשפטית של הכנסת ממצאים מדאיגים, לפיהם במקרים לא מעטים השרים לא התקינו את התקנות הנדרשות, על אף שהמועד להתקנתן חלף, ובמקרים רבים אחרים הותקנו התקנות באיחור רב, לפעמים של שנים רבות, תוך הפרה ברורה של הוראות החוק להתקין עד למועד מסוים.

מתברר כי נכון להיום ישנם כ-50 מקרים שבהם הממשלה לא עמדה בחובתה להתקין תקנות, אף שהתאריך שנקבע להתקנתן חלף זה מכבר. חוקים אלה, העוסקים במגוון תחומים, נחקקו בחלקם ביוזמת הממשלה ובחלקם ביוזמת חברי הכנסת. מציב רשימת החוקים, לפי משרדי הממשלה השונים.

דומני כי אין מחלוקת שתופעה זו, שמשמעותה בפועל לעתים סיכול חקיקה של הכנסת, אינה לכבודן של הממשלה והכנסת, ולא ניתן להשלים עמה.

מאחר שאין מדובר בעניין נקודתי, אלא בתופעה נרחבת וארוכת שנים, הנוגעת לסמכותם של שרים רבים, אני מוצא לנכון להביא בפניך את הנתונים, ולבקש כי תנחה את השרים הנוגעים בדבר להשלים בהקדם את הליכי התקנת התקנות המפורטות ברשימה ולהקפיד מכאן ואילך על חובת התקנת תקנות במועד הקבוע בחוק.

בכבוד רב,

חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין  
יושב ראש הכנסת

העתק:  
שרי הממשלה  
יושבי ראש ועדות הכנסת  
מזכיר הממשלה  
היועץ המשפטי לכנסת



הכנסת  
הלשכה המשפטית

סימוכין: 00598414

**רשימת חוקים שהתקנות לפיהם טרם הותקנו  
(בחלוקה לפי שרי הממשלה)**

**שר הכלכלה**

**1. חוק שירות התעסוקה (תיקון מס' 12), התשס"ב-2002**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - כללים ותוכניות בדבר שילוב אנשים עם מוגבלות בעבודה.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 342 יוגשו לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בתוך 6 חודשים מיום תחילת החוק.

**תאריך אחרון להגשת התקנות - 21 בספטמבר 2002**

**2. חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז-2007**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - קביעת נתונים שימשו להערכת יכולת התעסוקה ודרגתה ויבחנו האם היא נועדה במהותה לשיקום במקום תעסוקה רגיל.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 3(ג)2 יובאו לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בתוך שנה מיום תחילת החוק.

**תאריך אחרון להגשת התקנות - 7 באוקטובר 2008**

3. **חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על תיכונים, התשס"ח-2008**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - הוראות לשילוב אנשים עם לקות למידה במוסדות על תיכונים (מוסדות שבפיקוח משרד הכלכלה).

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 4 יובאו לאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט בתוך 9 חודשים מיום פרסומו של החוק.

תאריך אחרון להגשת התקנות - **8 בינואר 2009**

4. **חוק זכויות הסטודנט (תיקון מס' 4), התשע"א-2011**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - התאמות לסטודנטיות ולסטודנטים עקב טיפולי פוריות, הריון, לידה, אימוץ או קבלת ילד כהורה מיועד או במשפחת אומנה (לגבי מוסדות שבפיקוח משרד הכלכלה).

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 19 יובאו לאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט עד יום תחילת החוק.

תאריך אחרון להגשת התקנות - **1 בנובמבר 2011**

5. **חוק שירות התעסוקה (תיקון מס' 19), התשע"ב-2012**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - כללים ותנאים בדבר תשלום גמול והחזר הוצאות ליושב ראש מועצת שירות התעסוקה, שאינו עובד המדינה.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 11(ב) יותקנו בתוך 6 חודשים מיום פרסומו של החוק.

תאריך אחרון להתקנת התקנות - **19 ביוני 2012**

6. **חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - רכיבי השכר המרכיבים את ערך שעת עבודה וכן ערך שעת עבודה לעובד של קבלן לפי סוגי שירותים שונים.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 28(ב) יובאו לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בתוך 9 חודשים מיום פרסומו של החוק.

תאריך אחרון להגשת התקנות - **19 בספטמבר 2012**

7. **חוק החשמל (תיקון מס' 4), התשע"א-2011**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא הצו - תנאי הכשירות לקבלת רשיונות לעבודות חשמל ועבודות החשמל שבעלי רשיונות רשאים לבצען. מטרת הצו היא להחליף הוראות קודמות שעל פיהן ניתנים רשיונות כיום, וזאת לאור מסקנות ועדת זיילר שקבעה כי לפי השיטה הקיימת יש קושי להבחין בין סוגי הרשיונות והדבר עלול להביא לכך שבעל רשיון יעסוק בתחומי חשמל שהוא אינו מוסמך בהן. עד להתקנת הצו עומד בתוקפו המצב הקיים שאותו המליצה ועדת זיילר לשנות.

בהתאם לחוק, צו ראשון לפי סעיף 6(ד)(1) יובא לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בתוך 18 חודשים מיום פרסום החוק.

תאריך אחרון להגשת הצו - **10 באוקטובר 2012**

8. **חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - הוראות לעניין בדיקות תקופתיות בידי בודק שכר מוסמך.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 45 יובאו לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בתוך 12 חודשים מיום פרסומו של החוק.

תאריך אחרון להגשת התקנות - **19 בדצמבר 2012**

**שר החקלאות ופיתוח הכפר**

9. **חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק) (תיקון מס' 12), התשס"ג-2003**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת הכספים 2003

נושא התקנות - הוראות, תנאים והגבלות לעניין היתר ייצוא והוראות שמקבל ההיתר יהיה חייב לקיימן.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 49 יותקנו בתוך 90 ימים מיום תחילת החוק.

תאריך אחרון להתקנת התקנות - **1 באוקטובר 2003**



10. **חוק גנים בוטניים, התשס"ו-2006**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - תקנות כלליות לרבות לעניין מגוון הצמחים, תיעוד ורישום מידע, פעולות חינוך והדרכה, עריכה וקידום של מחקרים ומתן אפשרות לציבור לבקר בגן.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות יובאו לאישור ועדת הכלכלה בתוך 6 חודשים מיום תחילת החוק.

**תאריך אחרון להגשת התקנות - 4 באוקטובר 2006**

11. **חוק להסדרת תוצרת אורגנית, התשס"ה-2005**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - קביעת תשלומים מרביים שגוף אישור ובקרה רשאי לגבות בעד פעולות שהוא עושה.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי מספר סעיפים בחוק יובאו לאישור ועדת הכלכלה לא יאוחר מיום 1 במרץ 2008. טרם הוגשו תקנות לפי סעיף 15(א)(8).

**תאריך אחרון להגשת התקנות - 1 במרץ 2008**

12. **חוק לתיקון פקודת היערות (מס' 5), התשע"ב-2012**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - הצורך ברשיון לכריתה, העתקה או הובלה של אילן מוגן או עץ בוגר, חישוב ערכם לעניין נטיעה חלופית, שיעור היטל כספי אם לא ניתן לבצע נטיעה חלופית, אופן ומועד תשלומו ודרכי גבייתו, כללים ואמות מידה למתן רשיון כריתה או העתקה, גובה ותנאים לעניין הערובה להבטחת עמידה בתנאי הרשיון.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיפים 15(א) ו-15א(ה) יובאו לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה בתוך 6 חודשים מיום פרסום החוק.

**תאריך אחרון להגשת התקנות - 18 ביולי 2012**



## שר המשפטים

### 13. חוק הדיינים (תיקון מס' 20), התשס"ד-2004

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - סדרי הדין בבתי הדין הרבניים, הסמכויות המינהליות של ראשי אבות בית דין ותקנות כלליות לביצוע חוק שיפוט בתי דין רבניים.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 27(א)(1) ו-3) ולפי סעיף 11 לחוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), יובאו לאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט בתוך 180 ימים מיום תחילת החוק.

תאריך אחרון להגשת התקנות - 7 באוגוסט 2004

### 14. חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - סכומי אגרות ופטור מאגרה, קביעת שיעורי תשלומים עבור רישום פרוטוקול הדין לרבות דרכי גבייתם, מועדי הטלתם והתחשבות ביכולתו הכספית של בעל הדין.

בהתאם לחוק, השר יביא תקנות לפי סעיפים 83(א)(3) ו-108(א)(4) לחוק בתי המשפט בעניין אגרות בהליכים לפי חוק זה לאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט בתוך 6 חודשים מיום פרסומו של החוק.

תאריך אחרון להגשת התקנות - 12 בספטמבר 2006

### 15. חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 34), התש"ע-2009

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא הכללים - אמות המידה למתן סעד משפטי למעוטי אמצעים. קביעת הכללים היא בסמכות המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין ובאישור שר המשפטים.

בהתאם לחוק, כללים ראשונים לפי סעיף 109א יובאו לאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט בתוך שנה מיום פרסום החוק.

תאריך אחרון להגשת הכללים - 26 בנובמבר 2010

16. **חוק המתווכים במקרקעין (תיקון מס' 7), התשע"ב-2012**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - גמול לחברי ועדת המשמעת שאינם עובדי המדינה, סדרי דין בוועדת המשמעת וסכום או שיעור ההוצאות המרבי שוועדת המשמעת יכולה לחייב בו את הנקבל או את המתלונן.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיפים 14, 14טו ו-14כא יותקנו בתוך 8 חודשים מיום פרסום החוק.

תאריך אחרון להתקנת התקנות - **7 באפריל 2013**

**שר הפנים**

17. **חוק חובת המכרזים (תיקון מס' 14), התשס"ג-2002**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - עסקאות של תאגיד מקומי (פטור לעסקת חוץ, פטור ממכרז, מכרז סגור ודרכי עריכת מכרז).

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיפים 3 ו-4 לגבי עסקאות של תאגיד מקומי יותקנו בתוך 90 ימים מיום פרסום החוק.

תאריך אחרון להתקנת התקנות - **18 בפברואר 2003**

18. **חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 75), התשס"ו-2006**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - הנוהל בבקשות להיתרים להקמת מתקן שידור לתקשורת בשיטה התאית.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 265(33) יובאו לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה בתוך שנה מיום פרסום החוק.

תאריך אחרון להגשת התקנות - **1 בינואר 2007**

19. **חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 111), התשס"ח-2007**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא הצווים - תחולת הוראות מסוימות מפקודת העיריות על מועצות מקומיות.

בהתאם לחוק, שר הפנים יתקן את צו המועצות המקומיות (א) ואת צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), בהתאם לסעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות, בתוך 30 ימים מיום פרסום החוק.

תאריך אחרון לתיקון הצווים - **1 בפברואר 2008**

**שר הבינוי והשיכון**

20. **חוק המסייעים לנטרול תוצאות אסון צ'רנוביל, התשס"א-2001**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - עדיפות בהלוואה לדיור למנטרל הזכאי להלוואה לפי חוק הלוואות לדיור.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 8(א) יובאו לאישור ועדת העליה, הקליטה והתפוצות בתוך חודשיים מיום תחילתו של חוק זה.

תאריך אחרון להגשת התקנות - **14 בספטמבר 2001**

21. **חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט-2009** (שם החוק תוקן לחוק רשות מקרקעי ישראל)

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - הגברת התחרות ומניעת ריכוזיות בהחזקת מקרקעין. הסעיף קובע כי על שר הבינוי והשיכון, בהתייעצות עם שר האוצר, ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, להתקין תקנות המגבילות הקצאת מקרקעין על ידי רשות מקרקעי ישראל, אם כתוצאה מההקצאה יחזיק אדם במקרקעין בשיעור העולה על שיעור שייקבע באותן תקנות. כמו כן, במסגרת התקנות האמורות על השר לקבוע את המקרים שבהם יחויב אדם להעביר את זכויותיו במקרקעין אם שיעור החזקותיו בהם עולה על שיעור שייקבע בתקנות האמורות.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 2ב יובאו לאישור ועדת הכלכלה לא יאוחר מיום 2 במאי 2010.

תאריך אחרון להגשת התקנות - **2 במאי 2010**

22. **חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי (תיקון מס' 4), התשע"ב-2012**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - הזכות למגורים בדירה ציבורית שבה מתגוררים בני זוג בעת פירוד.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 3א(ב) יובאו לאישור ועדה משותפת של ועדת הכלכלה והוועדה לקידום מעמד האשה ולשוויון מגדרי בתוך 90 ימים מיום תחילתו של החוק.

תאריך אחרון להגשת התקנות - **22 באפריל 2012** (התקנות הוגשו בכנסת הקודמת, אולם טרם הוגשו בכנסת הנוכחית).

### **השר להגנת הסביבה**

23. **חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - רמות חשיפה מרביות מותרות של בני אדם לקרינה ממקור קרינה, ומרחקי בטיחות ממתקן שידור לתקשורת בשיטה התאית (לרבות המרחק למוסדות חינוך, מוסדות לקשישים, מעונות לחוסים ובתי חולים). בתקנות הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ט-2009 אין התייחסות לנושאים אלה כפי שנדרש בחוק.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 25(א)(2) ו-5) שהתקנתן טעונה התייעצות עם שר התקשורת או עם שר התשתיות הלאומיות, או הסכמתם, יותקנו עד יום תחילת החוק.

תאריך אחרון להתקנת התקנות - **1 בינואר 2007**

24. **חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - ערכי איכות אוויר. השר נדרש להתקין ערכים לכל החומרים שבתוספת לחוק. התקנות שהוגשו לוועדת הפנים והגנת הסביבה לא התייחסו לכל הערכים, ולכן אושרו על ידי הוועדה כהוראת שעה.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 6, יותקנו עד יום 1 ביולי 2010.

תאריך אחרון להתקנת התקנות - **1 ביולי 2010**

25. **חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (תיקון מס' 10), התשע"א-2011**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - גמול והחזר הוצאות לחברי מליאת הרשות.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 17א יותקנו בתוך 6 חודשים מיום פרסום החוק.

תאריך אחרון להתקנת התקנות - **10 בספטמבר 2011**

### **שר הביטחון**

26. **חוק הפיקוח על ייצוא בטחוני, התשס"ז-2007**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - פטור מרשיון תיווך בין גורמי חוץ, טופס לדיווחים שנתיים בכתב של בעל רשיון על פעילות שביצע הטעונה רשיון, חובת ניהול רישום ושמירת מסמכים בנוגע לעסקאות ייצוא בטחוני.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות יובאו לאישור ועדת החוץ והביטחון עד ליום 31 באוקטובר 2007. טרם הוגשו תקנות לפי סעיפים 21(ב), 28(א) ו-31.

תאריך אחרון להגשת התקנות - **31 באוקטובר 2007**

27. **חוק לפינוי שדות מוקשים, התשע"א-2011**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - סדרי פעולתה של הקרן לפינוי שדות מוקשים והוראות כלליות לביצוע החוק.

בהתאם לחוק, תקנות יובאו לאישור ועדת החוץ והביטחון בתוך 4 חודשים מיום תחילת החוק.

תאריך אחרון להגשת התקנות - **28 ביולי 2011**



28. **חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב] (תיקון מס' 24), התשע"א-2010**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012

נושא התקנות - תנאי שיוך של חייל לסוגי שירות (חייל לוחם, חייל תומך לחימה, חייל המשרת במקצוע נדרש וחייל אחר).

לפי סעיף 10(ג) לחוק, שר הביטחון, באישור הממשלה, יקבע לגבי סוגי השירות המפורטים בחלק א'1 ובחלק ד' בתוספת את התנאים שבהתקיימם ישוּך חייל לאחד מאותם סוגי שירות. התקנות יותקנו עד ליום 31 בדצמבר 2012.

**תאריך אחרון להתקנת התקנות - 31 בדצמבר 2012**

### **שר החינוך**

29. **חוק חינוך מיוחד (תיקון מס' 7), התשס"ג-2002**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התוכנית והתקנות - תוכנית לשילוב תלמידים בעלי צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים והוראות בדבר הקמת ועדות שילוב (הוועדות שתפקידן לקבוע את הזכאות של תלמיד בעל צרכים מיוחדים בהתאם לתוכנית השילוב) וסדרי עבודתן.

בהתאם לחוק, השר יקבע תוכנית ראשונה לפי סעיף 20ג והוראות ראשונות לפי סעיף 20ד בתוך 6 חודשים מיום פרסום החוק.

**תאריך אחרון להתקנת התוכנית והתקנות - 21 במאי 2003**

30. **חוק חינוך חינוך חולים, התשס"א-2001**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התוכנית והתקנות - תוכנית חינוך לילדים המאושפזים בבית חולים וילדים חולים (ילדים השוהים בבית עקב מחלה מעל 21 יום וילדים החולים במחלה מתמשכת) והוראות בדבר מסגרת חינוכית בבית חולים.

בהתאם לחוק, תוכנית חינוך ראשונה לפי סעיף 2 והוראות ראשונות לפי סעיף 3 ייקבעו עד ליום 30 באפריל 2005.

**תאריך אחרון להתקנת התקנות - 30 באפריל 2005**

31. **חוק זכויות תלמידים עם לקות למידה במוסדות על תיכוניים, התשס"ח-2008**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - הוראות לשילוב אנשים עם לקות למידה במוסדות על תיכוניים (שאינם מוסדות של משרד הכלכלה), והוראות בנושא הכשרה וכשירות של מאבחנים מוכרים בתחום לקויות למידה.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיפים 4, 6(א) ו-6(ב) יובאו לאישור ועדת החינוך, התרבות והספורט בתוך 9 חודשים מיום פרסום החוק.

תאריך אחרון להגשת התקנות - **8 בינואר 2009**

**שר הרווחה והשירותים החברתיים**

32. **חוק פעוטות בסיכון (הזכות למעון יום) (תיקון מס' 2), התשס"ג-2002**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת הכספים 2003

נושא התקנות - תקנות כלליות לביצוע החוק לרבות בדבר דרכי הפניה לוועדה וסדרי פעולתה (הוועדה הקובעת כי הפעוט הוא פעוט בסיכון הזכאי לשהות במעון).

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות יובאו לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות לא יאוחר מיום 1 במרץ 2003.

תאריך אחרון להגשת התקנות - **1 במרץ 2003**

33. **חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 125), התשע"א-2011**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - סכום מרבי שמותר לנכות בכל חודש מקצבה של נכה עבודה בעבור דמי השתתפות בביטוח סיעודי קבוצתי.

בהתאם לחוק, השר באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות יקבע תקנות לפי סעיף 148(ב) בתוך 90 ימים מיום פרסום החוק (תחילת החוק מותנית בהתקנת התקנות).

תאריך אחרון להגשת התקנות - **7 באפריל 2011**

## שר האוצר

### 34. פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (תיקון מס' 171), התשס"ט-2009

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2009 ו-2010  
נושא התקנות - הארכת התקופות לגבי יחיד שביצע השקעה משמעותית בישראל שיש בה כדי לקדם יעדים לאומיים.  
בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 14(ד) יובאו לאישור ועדת הכספים בתוך 6 חודשים מיום פרסום החוק.

תאריך אחרון להתקנת התקנות - 23 בינואר 2010

### 35. חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (עיסוק ביעוץ פנסיוני ובשיווק פנסיוני) (תיקון מס' 3), התשע"א-2011

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית  
נושא התקנות - אופן הגישה למידע המועבר במערכת ובכלל זה אמצעי הזיהוי הנדרשים, אופן בדיקת קיומה של בקשה והתקופה שבה יהיה המידע נגיש וכן הוראות בדבר אופן הגישה לשם בקרה, הוראות מיוחדות בדבר אמצעי הזיהוי הנדרשים מלקוח לשם גישה למערכת והוראות לעניין מסירת המידע ללקוח, אופן השימוש במידע ואבטחתו, שמירתו, דרך איסוף הנתונים ורישומם, ועוד.  
בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 31טז(ד) יותקנו עד ליום 31 בדצמבר 2011.

תאריך אחרון להתקנת התקנות - 31 בדצמבר 2011

## שר התיירות

### 36. חוק שירותי תיירות (תיקון מס' 4), התשס"ב-2002

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית  
נושא התקנות - חובת דיווח על הבטחת כספי לקוחות ודרכי הדיווח.  
בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 12א(ד) יותקנו בתוך 90 ימים מיום תחילת החוק.

תאריך אחרון להתקנת התקנות - 14 במאי 2002



37. **חוק שירותי תיירות (תיקון מס' 4), התשס"ב-2002**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - סדרי הפעלת קרן להבטחת כספי לקוחות, לרבות תנאים ודרכים לתשלום כספים מהקרן.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 12(ד) יובאו לאישור ועדת הכלכלה בתוך 90 ימים מיום תחילת החוק.

תאריך אחרון להתקנת והגשת התקנות - **14 במאי 2002**

### **ראש הממשלה**

38. **חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 39), התשס"ח-2007**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - הכנת ההערות לעניין דוח המבקר על גופים מבוקרים אחרים (שאינם משרד ממשלתי או מפעל/מוסד של המדינה), לרבות מתכונת כתיבתן, ריכוזן ועריכתן.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 20(ז) יובאו לאישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה בתוך 6 חודשים מיום פרסום החוק.

תאריך אחרון להגשת התקנות - **4 ביוני 2008**

### **השר לביטחון הפנים**

39. **חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה-2005**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - אופן הפקדת נשק במקומות שהשר קבע בצו שאסור להכניס אליהם נשק או לשאתו.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 10(ג) יובאו לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה בתוך 90 ימים מיום תחילת החוק.

תאריך אחרון להגשת התקנות - **21 בדצמבר 2005**

## השר לפיתוח הנגב והגליל

40. חוק הרשות לפיתוח הנגב (תיקון מס' 4), התש"ע-2010

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא הכללים - הוראות, תנאים ואמות מידה להכרה במיזם חקלאי-תיירותי משולב, לרבות לעניין היתכנות כלכלית של המיזם ולעניין שימושים נלווים לשימוש במקרקעין הן לחקלאות והן לתיירות.

בהתאם לחוק, כללים ראשוניים לפי סעיף 7(6) יובאו לאישור ועדת הכלכלה בתוך שנתיים מיום תחילת החוק.

תאריך אחרון להגשת הכללים - 22 ביולי 2012

## שר התקשורת

41. חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון מס' 46), התשע"א-2011

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012

נושא התקנות - גובה התשלום בעד שירותי נדידה (אפשרות שימוש ברשת בזק ציבורית של בעל רשיון קיים בידי בעל רשיון חדש, לצורך מתן שירותי רדיו טלפון נייד למנוייו בכל הארץ), והמועדים לתשלום.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 5(ג) יותקנו עד ליום 1 בפברואר 2012.

תאריך אחרון להתקנת התקנות - 1 בפברואר 2012

## שר האנרגיה והמים

42. חוק המים (תיקון מס' 22), התשס"ו-2006

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת הכספים 2006  
נושאי הכללים - פיצויים, מקור מים שנתדלדל, פרטי רשיון הפקה, המשך הספקה על ידי מנהל  
הרשות לאחר ביטול רשיון הפקה, השלמת הקמת מפעל וניהול מפעל על ידי מנהל הרשות לאחר  
ביטול ההסמכה לרשות מים, כללים למתן היתרים וצווים להפקה זמנית לצרכנים מחוץ לשטח  
פעולת מפעל. התקנת הכללים בסמכות מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב. השר הממונה על  
ביצוע החוק הוא שר האנרגיה והמים.

בהתאם לחוק, מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב תקבע כללים ראשוניים לפי סעיפים 18, 19,  
24, 33, 59(א)(2) ו-ו(ב)(3) ו-97(ג) לחוק, עד ליום 30 ביוני 2008.

תאריך אחרון לקביעת הכללים - 30 ביוני 2008

## שר הבריאות

43. חוק החולה הנוטה למות, התשס"ו-2005

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - הוראות בדבר החובה להחזיק במוסד רפואי ובכל מקום שקבע השר אמצעים  
טכנולוגיים כמשמעותם בפסקה (2) להגדרת "טיפול רפואי מחזורי" בחוק. האמצעים הטכנולוגיים  
שבהם מדובר נועדו להארכת חיים באמצעות מחזורי טיפול מתחדשים. קיומו של טיפול מחזורי  
מאפשר על פי החוק מניעה של הארכת חיים באמצעות אי חידוש מחזור טיפול, בניגוד להפסקת חיים  
אקטיבית האסורה על פי החוק, לרבות באמצעות הפסקת פעולתו של מכשיר הפועל באופן מתמשך  
ולא מחזורי.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 60(א) יותקנו עד תום שנה מיום פרסום החוק. טרם הוגשו  
תקנות לפי סעיף 60(א)(7) לחוק.

תאריך אחרון להתקנת התקנות - 15 בדצמבר 2006

## שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים

44. **חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 102), התשע"ב-2011**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - הוראות לעניין בדיקת רישומו של משכון לפי חוק המשכון שתבצע רשות הרישוי במסגרת העברת רישיון רכב.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 4(ב) יותקנו עד ליום 1 בינואר 2013.

**תאריך אחרון להתקנת התקנות - 1 בינואר 2013**

### שרים שונים

45. **חוק האזרחים הותיקים (תיקון מס' 11), התשע"א-2011**

מקור החקיקה - הצעת חוק ממשלתית

נושא התקנות - פרסום הודעה בדבר הנחה בתשלום דמי כניסה או דמי נסיעה שנותנת רשות ציבורית, במקום הנראה לעין הציבור. בסמכות השר שאותה רשות ציבורית (משרד ממשלתי, רשות מקומית, תאגיד שהוקם בחוק, חברה ממשלתית, הסוכנות היהודית, קופת חולים וגופים מבוקרים אחרים) פועלת תחת אחריותו, בהתייעצות עם השר לאזרחים ותיקים.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 15ב יובאו לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בתוך 6 חודשים מיום פרסום החוק.

**תאריך אחרון להגשת התקנות - 28 בספטמבר 2011**

### הממשלה

46. **חוק חובת המכרזים (תיקון מס' 22) (הוראת שעה), התשע"ג-2013**

מקור החקיקה - הצעת חוק פרטית

נושא התקנות - רכישת טקסטיל עבור מערכת הביטחון והמשרד לביטחון הפנים.

בהתאם לחוק, תקנות ראשונות לפי סעיף 3א(א)(1) יוגשו לאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט בתוך 30 ימים מיום תחילת החוק.

**תאריך אחרון להגשת התקנות - 27 ביולי 2013**



## היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 00661114  
ירושלים, ה' באדר א', התשע"ד  
05 בפברואר 2014

לכבוד  
עו"ד יהודה ויינשטיין  
היועץ המשפטי לממשלה

שלום רב,

### הנדון: הפרת חובתה של הממשלה להתקין תקנות במועד הקבוע בחוק

בעקבות טענות של חברי כנסת כי הממשלה מפרה את חובתה להתקין תקנות הנדרשות לצורך ביצוע ויישום חקיקה המתקבלת בכנסת, בדקה לאחרונה הלשכה המשפטית של הכנסת טענות אלו.

במסגרת הבדיקה נמצא כי ישנם כ-150 מקרים שבהם נקבעה מפורשות בחוק החובה להתקין תקנות ראשונות עד לתאריך מסוים. הבדיקה העלתה כי בשליש מאותם מקרים הממשלה הפרה חובה זו ולא התקינה את התקנות הנדרשות, וכי במקרים רבים נוספים התקנת התקנות נעשתה באיחור ניכר של חודשים ואף שנים מהמועד שנקבע בחוק.

נוכח ממצאי הבדיקה העביר אתמול יושב ראש הכנסת לראש הממשלה מכתב בעניין זה, שבו הוא מבקש כי ינחה את השרים הנוגעים בדבר להשלים בהקדם את הליכי התקנת התקנות ולהקפיד מכאן ואילך על חובת התקנת תקנות במועד הקבוע בחוק.

רצ"ב מכתבו של יושב ראש הכנסת לראש הממשלה ורשימת החוקים שהתקנות לפיהם טרם הותקנו (בחלוקה לפי שרי הממשלה).

היות ומטבע הדברים עבודת הגיבוש והניסוח של התקנות נעשית בלשכות המשפטיות של משרדי הממשלה, אודה לך אם תנחה את היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה להירתם למשימה זו.

בברכה,

איל ינון

העתק: חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, יושב ראש הכנסת  
עו"ד אורית קורן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)

## נספח מש/2

העתק מכתבו של היועץ המשפטי  
לממשלה מיום 26.2.2014

עמ' 21





היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ"ו אדר א' תשע"ד  
26 פברואר 2014

מס' מסמך: 002756-0014-99-004  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

אל: היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה

שלום רב,

**הגדרון: חובתה של המשלה להתקין תקנות במועד הקבוע בחוק**

רצ"ב מכתבו של היועץ המשפטי לכנסת שכותרתו: "הפרת חובתה של הממשלה להתקין תקנות במועד הקבוע בחוק" אליו צורף מכתבו של יושב ראש הכנסת לראש הממשלה באותו נושא.

מפנייתו של יו"ר הכנסת עולה כי ישנם כחמישים מקרים שבהם הממשלה לא עמדה בחובתה להתקין תקנות, אף שהתאריך שנקבע להתקנתן חלף זה מכבר (רשימת החוקים שהתקנות לפיהם טרם הותקנו, בחלוקה לפי שרי ממשלה, מופיעה בפנייתו של יו"ר הכנסת המצורפת).

אין צורך להכביר מלים אשר לבעייתיות הנודעת למצב הדברים המתואר. משכך טעון מצב דברים זה תיקון ללא דיחוי, בכלל זאת על-ידיכם כיועצים המשפטיים למשרדי הממשלה.

לתפקידו של היועץ המשפטי בהכנת תקנות מתייחסת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 2.3100 שעניינה "חקיקת משנה: נוהל והנחיות" הקובעת לעניין זה, בין היתר, כי על היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי או יועץ משפטי אחר במשרד שנקבע לצורך זה, לרכז את הפעילות של המשרד בקשר להתקנת התקנות במשרד.

על רקע האמור אבקשכם להירתם מיידית למשימה של השלמת הליך ההתקנה של התקנות בכל הקדם.

למותר לציין כי המשפטנים במחלקת ייעוץ וחקיקה עומדים לרשותכם כדי לסייע להשלמת המלאכה במהירות האפשרית.

בברכה,  
יהודה ויזשטיין

העתק:

המשנים ליועץ המשפטי לממשלה

## נספח מש/3

**העתק מכתבו של יו"ר הכנסת מיום  
1.6.2016**

**עמ' 23**





יושב-ראש הכנסת

*Speaker of the Knesset*

ירושלים, יום רביעי, כ"ד באייר, התשע"ו

1 ביוני 2016

סימוכין: 02210416

לכבוד  
 חה"כ בנימין נתניהו  
 ראש הממשלה

נכבדי,

**הנדון: הפרת החובה להתקין תקנות שנועדו לאפשר יישום של חוקים**

לפני כשנתיים וחצי, בחודש פברואר 2014, פניתי אליך והצבעתי על תופעה נרחבת ובעייתית שבמסגרתה נמנעים שרי הממשלה מהתקנת תקנות הנדרשות לצורך יישום חוקים שחוקקה הכנסת, או שהתקנתן של התקנות נעשית באיחור ניכר, לעתים של מספר שנים.

לפנייתי האמורה צורפה רשימה של 46 מקרים שבהם שרי הממשלה לא עמדו בחובתם להתקין תקנות עד לתאריך שנקבע בחוק.

על אף שכאמור חלפו יותר משנתיים מפנייתי הקודמת, בדיקה של הלשכה המשפטית של הכנסת שנעשתה לאחרונה העלתה כי תופעה זו ממשיכה להתקיים. הדבר אמור הן לגבי רשימת המקרים שצורפה למכתבי הקודם בנושא, והן לגבי חוקים חדשים שנחקקו בשנתיים האחרונות.

מתוך 46 מקרים שפורטו במכתב הקודם הותקנו או הובאו לאישור הוועדות בכנסת רק 12 קבצי תקנות. מתוך 24 חוקים נוספים שבמסגרתם נקבעה חובה להתקין או להביא לאישור הכנסת תקנות עד למועד מסוים, הועברו לכנסת על ידי שרי הממשלה שבעה קבצי תקנות בלבד, על אף שהמועד להבאת התקנות כבר חלף. יוצא אפוא כי נכון להיום ישנם 51 קבצי תקנות שלא הותקנו כנדרש, ובחלק מהמקרים יש בכך כדי למנוע יישום של הסדרים בתחומים חברתיים וכלכליים שהממשלה והכנסת עמלו עליהם רבות.

אוסף כי מאז פנייתי הקודמת, אף מבקר המדינה התייחס לתופעה והצביע על חומרתה ועל הפגיעה הכרוכה בה (דוח מבקר המדינה מס' 165ג'). בעקבות הדוח האמור קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה מספר ישיבות מעקב, אולם לא נראה כי חלה התקדמות משמעותית בעניין זה.



יושב-ראש הכנסת

*Speaker of the Knesset*

אני סבור אפוא כי הגיעה העת לשים קץ לתופעה נרחבת זו של אי התקנת תקנות על ידי שרי הממשלה, שאינה נוגעת רק לחקיקה פרטית אלא גם לחקיקה מטעם הממשלה, ומבקש כי תנחה את השרים הנוגעים בדבר להשלים בהקדם את ההליכים של התקנת התקנות בכל המקרים שקיימת חובה לעשות כן ולהקפיד בעתיד על השלמת חובת ההתקנה במועדים הקבועים בחוק.

מצ"ב רשימת המקרים המעודכנת שבהם טרם הותקנו תקנות על אף שהמועד להתקנתן חלף, בחלוקה לפי משרדי הממשלה השונים.

לבסוף אציין כי רשימה זו אינה ממצה, שכן היא כוללת רק את התקנות שנקבע בחקיקה מועד להתקנתן. מעבר לכך, קיימים חוקים רבים נוספים הממתינים להתקנת תקנות על ידי השרים שהכנסת לא קבעה מועד ספציפי להתקנתן, אך אי התקנת התקנות מסכל פעמים רבות את יישומם של חוקים אלה.

בברכה,

חה"כ יולי יואל אדלשטיין  
יושב-ראש הכנסת

העתק:  
שרי הממשלה  
יושבת ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה  
יושבי ראש ועדות הכנסת  
מבקר המדינה  
היועץ המשפטי לכנסת