

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

מנהל מערך ייעוץ וחקיקה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, כ"ד טבת תשפ"ג
17 ינואר 2023

היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה
שלום רב,

הנדון: תוקפם של הליכי שיתוף בהתקנת תקנות (התייעצות, אישור או הסכמה) לאחר

התחלפות הגורם המשתתף

- א. מצ"ב הנחיה בדבר תוקפם של הליכי שיתוף בהתקנת תקנות (התייעצות, אישור או הסכמה) לאחר התחלפות הגורם המשתתף.
- ב. כידוע הליך התקנת תקנות כרוך, לעיתים, בהליכי שיתוף שונים, כגון התייעצות עם שר אחר, הסכמה של שר אחר או קבלת אישור בוועדה בכנסת. לא פעם, עוד טרם פרסומן של התקנות ברשומות, מתחלפים בעלי התפקידים שאיתם נערכו הליכי השיתוף. כדי לאזן בין הצורך שלא לעכב את פרסומן של התקנות ברשומות לבין הצורך לתת הזדמנות לגורם משתתף המכהן בתפקיד אותה שעה להביע את עמדתו (בייחוד אם היא שונה משל קודמו), גובשה הנחיה זו.
- ג. נציין כי בגיבוש ההנחיה נשקלו הערות שקיבלנו ממשרדי הממשלה השונים.
- ד. הנחיה זו מצטרפת לנוהל הנוגע לחילופי שרים שהוציא היועץ המשפטי לממשלה דאז יוסף חריש ז"ל מיום 29.9.1987 המצ"ב, וכן להנחיה 2.3100 להנחיות היועמ"ש: "חקיקת משנה: נוהל והנחיות" אשר בכוונתנו לפעול לתיקונה בהמשך.

בברכה,



שרון אפק, ע"ד

מנהל מערך ייעוץ וחקיקה
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

העתק:

היועצת המשפטית לממשלה
המשנים ליועצת המשפטית לממשלה
מחלקת ייעוץ וחקיקה

הנחיה בדבר תוקפם של הליכי שיתוף בהתקנת תקנות (התייעצות, אישור או הסכמה) לאחר התחלפות הגורם המשתתף

מבוא

פעמים רבות החוק המסמך להתקין תקנות, כללים, צווים (להלן - **תקנות**) דורש כי הגורם המתקין יקיים הליכי שיתוף עם גורמים נוספים לפני שהוא חותם על התקנות ומפרסם אותן ברשומות. הליכי השיתוף יכולים להיות אישור או הסכמה של גורם אחר או התייעצות עמו (להלן - **הליך השיתוף**). גורמים אלה הם, בדרך כלל, שר, ועדה בכנסת, ועדה מייעצת שמוקמת לפי אותו חוק או גוף סטטוטורי (להלן - **הגורם המשתתף**).

בשל התמשכות הליכי התקנת תקנות, שלעיתים כוללים כמה גורמים משתתפים (למשל אישור של שר פלוני, התייעצות עם שר אלמוני ואישור ועדה בכנסת), עלול להיווצר מצב שלפיו בפרק הזמן שחלף ממועד קיום הליך השיתוף עד לפרסום התקנות, התחלף הגורם המשתתף כך שמי שמכהן באותה שעה לא זכה להביע את עמדתו ועלול להיות כבול במדיניות קודמו בתפקיד.

הנחיה זו קובעת הוראות בדבר תוקפו של הליך שיתוף הנדרש לפי החוק המסמך מקום שבו התחלף הגורם המשתתף לאחר קיום ההליך ולפני פרסום התקנות ברשומות.

השיקולים המנחים בבסיס הנחיה זו הם, מחד גיסא, קידום תקנות שהתקיימו לגביהן הליכי השיתוף נדרש בחוק ואי-עיכובן בשל חילוף הגורם המשתתף, ומאידך גיסא, מתן הזדמנות לגורם המשתתף הנוכחי להביע את עמדתו בנוגע לתקנות, אם עמדתו שונה משל קודמו.

יצוין כי לגבי מעמדן של תקנות שנחתמו בידי שר שכבר אינו בכהונה אולם לא נשלחו לרשומות חלה הנחיה של היועמ"ש דאז י' חריש מיום 29.9.87 המצורפת להנחיה זו.

1. הליך שיתוף עם גורם משתתף שאינו ועדה בכנסת –

(א) גורם משתתף שהוא שר או גורם יחיד אחר (כגון נגיד בנק ישראל) -

1. קיום הליך השיתוף עם גורם משתתף שהוא שר או גורם יחיד אחר, והתחלף אותו גורם משתתף בטרם פורסמו התקנות, על היועץ המשפטי של הגורם המתקין, המעוניין להמשיך בקידום הליך ההתקנה, ליידע את היועץ המשפטי של הגורם המשתתף בדבר כוונתו. על היועץ המשפטי של הגורם המשתתף ליידע את הגורם המשתתף הנכנס בדבר הליך השיתוף שקיים עם קודמו, זאת כדי שהגורם המכהן עתה יחליט האם יש בדעתו להביע עמדה אחרת.

2. החליט הגורם המשתתף המכהן כי עמדתו שונה משל קודמו, יודיע על כך לגורם המתקין, ועל היועץ המשפטי של הגורם המתקין ליידע על כך את אשכול חקיקת משנה ביחידה להבניית החקיקה שבמשרד המשפטים כדי לעצור את הליך התקנת התקנות ואת פרסומן.

3. לא הודיע הגורם המשתתף על עצירת ההליך, וחלפו 14 ימים לפחות מיום הפנייה אל היועץ המשפטי שלו, כאמור בפסקה 1, ניתן להמשיך בהליך התקנת התקנות ובפרסומן.
4. במקרים חריגים ומטעמי דחיפות רשאי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מנהל מערך ייעוץ וחקיקה) לאשר קיצור התקופה האמורה בפסקה 3.

(ב) גורם משתתף שהוא גוף (כגון מועצה) -

1. קיים הליך השיתוף עם גורם משתתף שהוא גוף, והתחלף אותו גורם משתתף, על היועץ המשפטי של הגורם המשתתף ליידע את הגורם המשתתף הנכנס בדבר כל הליכי השיתוף שקוימו עם קודמו, לגבי תקנות שטרם פורסמו ברשומות. זאת כדי שהגורם המכהן עתה יחליט האם יש בדעתו להביע עמדה אחרת.
- החליט הגורם המשתתף המכהן כי עמדתו שונה משל קודמו, יודיע על כך לגורם המתקין הנוגע בעניין, ועל היועץ המשפטי של אותו גורם משתתף ליידע על כך את אשכול חקיקת משנה ביחידה להבניית החקיקה שבמשרד המשפטים כדי לעצור את הליך התקנת התקנות ואת פרסומן; לעניין זה – יראו גוף כמתחלף רק אם התחלף כל הגוף ולא רק חבר אחד או חלק מחבריו.

2. בהיעדר הודעה על עצירת ההליך, ניתן להמשיך בהליך התקנת התקנות ובפרסומן.

2. הליך שיתוף עם גורם משתתף שהוא ועדה בכנסת

- קיים הליך השיתוף עם גורם משתתף שהוא ועדה בכנסת (למשל ועדה אישרה תקנות), ניתן להסתמך על ההליך שקיים כל עוד הכנסת מכהנת.
- קוימו בחירות והתכנסה כנסת חדשה – יש לשוב על הליך השיתוף בכנסת החדשה (כלומר - לקבל אישור חדש של הוועדה בכנסת החדשה).

3. הליך שיתוף הן עם ועדה בכנסת והן עם גורם משתתף אחר

- על הליך שיתוף הכולל הן ועדה בכנסת והן גורם משתתף אחר (להלן - הגורם המשתתף האחר) יחול האמור בהנחיה זו לגבי כל גורם משתתף בנפרד. ואולם אם אושרו התקנות בידי הוועדה בכנסת ולאחר מכן התחלף הגורם המשתתף האחר, לא תחול על הגורם המתקין חובת היידוע האמורה בסעיף 1 להנחיה זו.

ו' בתשרי התשמ"ח
29 בספטמבר 1987

אל: היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה

חקיקת משנה - חילופי שרים - נוהל

עם כינון ממשלה חדש יש צורך להתאים את הליכי החקיקה לצרכיה המיוחדים, תוך דאגה לרציפות הפעולות שהחלה בהן הממשלה היוצאת ולהמשכתן. הוראות בעניין הליכי חקיקה ראשית כלולות בהנחיה מס' 21.475.

להלן מובאות הוראות נוהל לענין חקיקת משנה.

תקנות, כמו יוזמות לחקיקה ראשית, שנעשו ע"י שר בממשלה יוצאת, משקפות את מדיניותו של אותו שר.

פרסום תקנות ברשומות - שלא כפרסום חוקים - מועדו אינו קבוע עפ"י חוק, והתור לפרסום גורם, למרבה הצער, להתמשכות הזמן שבין חתימת השר על התקנות ופרסומן ברשומות.

עם כינון ממשלה חדשה וכניסתו של שר חדש לתפקידו במשרד משרדי הממשלה, על היועץ המשפטי של אותו משרד להביא לפניו את כל התקנות אשר נחתמו בידי השר היוצא וטרם פורסמו ברשומות. החליט השר החדש לשנות את התקנות שטרם פורסמו, יבוא היועץ המשפטי של המשרד בדברים עם הממונה על חקיקת המשנה במשרד המשפטים.

מדינת ישראל
משרד המשפטים

האמור לעיל חל גם בחילופי טריים במסגרת אותה ממשלה.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 21.475 תתוקן לפי זה.

בברכת גמר חתימה טובה,

(-)

יוסף חריש

היועץ המשפטי לממשלה

העתק: מזכיר הממשלה

המסנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)

הממונה על חקיקת המשנה

שג/מר

משרד המשפטים