

CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

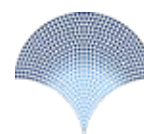
המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



דו"ח מעקב

קביעת תקנות לחוק אומנה לילדים תשע"ו-2016

מאי 2018



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב






קביעת תקנות לחוק אומנה לילדים תשע"ו-2016

מאי 2018

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה

הדו"ח נכתב על ידי ארז גניש, תחקירן בפרויקט המוניטור, ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח

סטטוס התקנתן של התקנות מכוח החוק

תקנה	מועד פרסום נדרש (חוק)	מועד פרסום נדרש (החלטה 2588)	סטטוס	פירוט
תקנות אומנה לילדים (הכשרת מפקחים) מתוקף סמכות השר לפי סעיפים 53 ו־68.	לא נקבע	דצמבר 2017	 יושם	התקנות פורסמו ברשומות במאי 2017 (לא נדרש אישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת).
תקנות אומנה לילדים (הסדרת תשלומים לאומן) מתוקף סמכות השר לפי סעיפים 46(ב) ו־68.	דצמבר 2016	מרץ 2018	 לא יושם	התפרסמה שיטת בלבד. משרד העבודה והרווחה הסמיע את הערות שהתקבלו מהגופים המפעילים ומהאגודה לזכויות האזרח בנוגע לשיטת והנוסח החדש הועבר למשרד המשפטים להערות.
תקנות אומנה לילדים (גוף מפעיל) מתוקף סמכות השר לפי סעיפים 49(א)(4), (ה) ו־58(ב).	דצמבר 2016	מרץ 2018	 לא יושם	נוסח התקנות עדיין מצוי על שולחנו של שר העבודה והרווחה לקראת העברה לכנסת לדיונים ואישור.
תקנות אומנה לילדים (נציב תלונות הילדים) מתוקף סמכות השר לפי סעיפים 56(א) ו־ט).	דצמבר 2016	ספטמבר 2018	 ליישום עתידי	התקנות מחויבות בפרסום בספטמבר 2018. בשלב זה משרד העבודה והרווחה עובד עם גורמי המקצוע על מנת לגבש נוסח.
תקנות אומנה לילדים (בקשה לרישיון) מתוקף סמכות השר לפי סעיפים 23(ב) ו־68.	לא נקבע	לא מופיע בהחלטה	 יושם חלקית	הנוסח הועבר ע"י הממשלה לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת. לאחר שלא אושר על ידה, הוחזר הנוסח באוקטובר 2017 למשרד העבודה והרווחה להמשך עבודה.

חוק אומנה לילדים

אומנה היא מוסד משפחתי טיפולי לתקופה זמנית קצרה או ארוכה המעניק לילד מסגרת משפחתית חלופית במצבים בהם ההורים הביולוגיים אינם יכולים לגדלו בשל סיבות שונות ומורכבות. שלא כמו בתהליך האימוץ, השמת הילד במשפחת אומנה אינה מנתקת אותו מהוריו הביולוגיים. בדרך-כלל ייעשה מאמץ לשים את הילד בקרבה למשפחתו הביולוגית וזאת כדי לסייע לחיזוק הקשר ביניהם. האומנה מנוהלת על ידי הורים המקבלים תשלום ותפקידם הוא לספק משענת ביתית, משפחתית ורגשית לילד באמצעות היענות לכל צרכיו הפיזיים והרגשיים.¹ במצבים בהם הילד גדל אצל משפחת אומנה במשך שנים רבות ניתן לעבור ממסלול האומנה למסלול אימוץ, לפעמים במסגרת אימוץ פתוח, וזאת רק אם הצדדים מסכימים על כך.² ישנם מספר סוגי אומנה: **אומנה רגילה** המיועדת לילדים בעלי צרכים מיוחדים וכאלו שאינם בעלי צרכים מיוחדים עד גיל 18, **אומנה טיפולית** עבור ילדים המגיעים מרקע קשה וכאלו שחוו טראומה קשה, ו**אומנת חירום** לילדים הזקוקים להגנה מיידית לכמה ימים ואף למספר חודשים.³

נתונים אחרונים של משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים התפרסמו ב־2010 ולפיהם מעל 2,500 ילדים מושמים במשפחות אומנה בישראל.⁴ לפי נתונים יחסית עדכניים יותר מ־2013 של המועצה לשלום הילד, סדר גודל של כ־11,000 ילדים שוהים במסגרות חוץ ביתיות בישראל ורק שיעור של 2,000–3,000 מתוכם מגיעים למשפחות אומנה, מרביתם נשלחים לפנימיות ואינם מוצאים את מקומם במסגרת משפחתית אינטימית.⁵ בשנים האחרונות משרד העבודה והרווחה החליט להשקיע מאמצים בהרחבת המענה שמספקת האומנה עד ל־50% מכלל הילדים המושמים בסידור חוץ ביתי באמצעות הקצאת תקציבים עבור מטרה זו.⁶

בשל קשיים בהפעלת מערך האומנה באופן בלעדי על ידי משרד העבודה והרווחה, הופרט התחום בשנת 2001 והוא מופעל כיום על ידי מספר עמותות.⁷ המשרד מפעיל את תחום האומנה באמצעות מכרזים כשגופים שונים מקבלים את האחריות והסמכות על גיוס משפחות והנחייתן, השמת הילדים אצל המשפחות והכנת טיפול עבורם. כיום, ישנם מספר גופים מפעילים בתחום האומנה: עמותת מט"ב, עמותת אור שלום, מכון סאמיט וארגון שח"ר.⁸ העמותות פועלות בהנחיית המשרד ולפי סטנדרטים מסוימים שנקבעו.⁹ המשרד מטפל בהעברת התשלום החודשי ובהוצאות מיוחדות למשפחות האומנה ובפיקוח על טיב הטיפול בילד.¹⁰

עד שנת 2016 נושא האומנה לא היה מעוגן בחוק. עיקר ההוראות הופיעו בהוראות תע"ס (תקנון עבודה סוציאלית) וכללו הוראות בנושאים הנוגעים להשמת הילד, דרכי הטיפול והמעקב של ילדים במשפחות אומנה, שמירת הקשר עם המשפחה הביולוגית ופירוט של הגורמים השונים הפועלים בתחום.¹¹ עם זאת, נותרו מספר נושאים שלא הוסדרו כלל והובילו למצבים בעייתיים. סמכות ההורים האומנים בקבלת החלטות בעניינים שגרתיים ודחופים עבור הילד היא דוגמה בולטת לאחד הקונפליקטים שנוצרו לאורך השנים עקב חוסר המענה בחקיקה.¹²

1 ברק-מדינה, מסמך רקע לדיון בנושא: הפרטת מערך שירותי האומנה, הכנסת – מרכז מחקר ומידע, 2002, עמ' 2.

2 אונגר וצדוק, מאומנה לאימוץ – רקע תיאורטי וסקירה משווה, 2016.

3 ויקטור פתאל, "הצעת חוק האומנה, התשע"ג 2016 אומדן עלות" הכנסת מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיתוח תקציבי.

4 על פי ממצאינו, משרד העבודה והרווחה לא עדכן את נתוניו מאז 2010. "האומנה בישראל – נתונים", משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, <http://www.molsa.gov.il/Populations/Youth/ChildrenAtRisk/OutsideAssistance/Fosterage/AboutFosterage/Pages/IsraelFosterData.aspx>

5 שם, עמ' 3.

6 עמיאל ושורק, "מתבגרים באומנה: סקירת ספרות", מארס-ג'וינט – מכון ברודקייל ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, 2014, עמ' 2.

7 ר' לעיל ה"ש 1, עמ' 3.

8 ר' לעיל ה"ש 3, עמ' 2.

9 ר' ה"ש 3, עמ' 17.

10 ר' ה"ע 1, עמ' 3.

11 ר' לעיל ה"ש 1.

12 שם.

בפברואר 2016 אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את הצעת **חוק אומנה לילדים התשע"ו-2016**,¹³ אותו יזמה ח"כ קארין אלהרר. החוק מעגן את זכויותיהם של ילדי האומנה וקובע עקרונות למימושן מתוך אינטרס להבטיח את טובת הילדים. החוק קובע תנאים לקבלת רישיון אומנה ומנגנונים לפיקוח על משפחות האומנה והגופים המפעילים. כמו כן, הוסדרו בחוק זכויותיהם של ההורים הביולוגים, מעמד האומן, לרבות מעמדו של אומן קרוב משפחה, סמכויותיו וחובותיו. בנוסף, מסדיר החוק את עניין התשלומים, לרבות עניין הפטור ממס לתשלומים להורי אומנה ואת הטיפול ברכושו של הילד בסיוע של אפוטרופוס לרכוש. גם נושא מנגנון תלונות לילדים באומנה ובמסגרות חוץ ביתיות קיבל מענה בחוק באמצעות סנקציות פליליות. למשל, מסירת הילד מאומן לאדם אחר תוך כדי התעלמות של האמן מחובותיו ומניעה ממנו להגיש תלונה ייחשבו כעבירות פליליות עם עונש מאסר.¹⁴ עוד נקבע שתהא הכרה לאומנה של קרובי משפחה, שתינתן להם העדפה ושעליהם יהיה לעבור תהליך בדיקה זהה למשפחות אומנה אחרות. כל משפחה תקבל רישוי להחזיק בילד ורישוי זה יעמוד למבחן מחדש כל תקופת זמן באמצעות בדיקה של פרמטרים שונים. משפחה שביקשה להיות משפחת אומנה וסורבה תוכל לפנות לוועדה חיצונית ולהגיש ערער על ההחלטה. עוד הישג חשוב שניתן לזקוף לחוק האומנה הוא מתן האפשרות לילדים אחרי אשפוז פסיכיאטרי להישאר אצל משפחות האומנה המטפלות בהם עד גיל 21 ולא רק עד גיל 18 וזאת לאור הצרכים המיוחדים שלהם.¹⁵

סעיף 68 לחוק קבע כי על שר העבודה והרווחה **להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצוע החוק** וזאת במטרה לקבוע את אופן יישומו בפועל במספר תחומים מרכזיים. חשוב להדגיש כי בעניין חוק האומנה, ללא התקנתן של התקנות השונות, לא ניתן ליישם את החוק. סעיף 90 לחוק קבע כי תקנות ראשונות לחוק צריכות לבוא לאישור ועדת עבודה רווחה ובריאות תוך תשעה חודשים, דהיינו עד נובמבר 2016. משלא אושרו התקנות במועד, נכללו תקנות חוק האומנה בהחלטת ממשלה 2588 ל"צמצום מספר של תקנות חובה שטרם הותקנו" מחודש אפריל 2017.¹⁶ החלטה זו התבססה על הצורך הדחוף להתקין תקנות שמשרדי ממשלה הזניחו במשך שנים. בהחלטת הממשלה נכללו חלק ניכר מן התקנות המחויבות בהתאם לחוק האומנה, ונקבעו לוחות זמנים ברורים לפרסומן או העברתן לכנסת, כפי שיפורט להלן. התקנות העוסקות בבקשה לרישיון לשמש כאומן לא נכללו בהחלטה 2588 וזאת לנוכח העובדה שתקנות אלו כבר הועברו לכנסת במועד ההחלטה.

13 חוק אומנה לילדים תשע"ו-2016 כפי שפורסם בנבו: https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/501_358.htm

14 הודעת הכנסת מתאריך ה'23 בפברואר 2016, <http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press230216x.aspx>

15 מירב דוסטר "חוק האומנה החדש: כל מה שצריך לדעת" מדור הורים MAKO,

<http://www.mako.co.il/home-family-relationship/family-foster-care/Article-58535a35d315351006.htm>

16 החלטה 2588 מיום 2.4.18, "צמצום מספרן של תקנות חובה שטרם הותקנו",

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2017/Pages/dec2588.aspx>

לוחות הזמנים החדשים לאישור ופרסום התקנות (החלטת ממשלה 2588)

שם התקנה	מהותה	מועד לפרסום התקנות	הגורם האחראי לקביעת התקנות
הכשרת מפקחים	לשם ביצוע של מטרות הפיקוח ויעדיו, תפקידו של שר העבודה והרווחה יהיה למנות מפקחים מעובדי משרדו שלהם תהיה הסמכות לפקח על מצבם של ילדי האומנה.	דצמבר 2017	משרד העבודה והרווחה
הסדרת תשלומים לאומן	מתן מענה לעניין התקציבים והתשלומים השוטפים והמיוחדים שעוברים למשפחות האומנה באמצעות משרד העבודה והרווחה והגוף המפעיל. השר יקבע את סוגי ההוצאות ותנאים כלליים לתשלום באישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.	מרץ 2018	משרד העבודה והרווחה
גוף מפעיל	זהו הגוף המספק את שירותי אומנה. אחד מתפקידיו החשובים הוא מינויו של "מנחה אומנה", עובד סוציאלי שמטרתו היא לשמש מלווה אישי לילד ולתת חוות דעת בעניין הכשירות של מבקשי הבקשות לרישיון אומנה.	מרץ 2018	משרד העבודה והרווחה
נציב תלונות הילדים	מטרתו של הנציב הממונה תהא לבדוק את תלונות של הילדים שנפגעו מהתנהלותן של המשפחות לעומק ובראייה אובייקטיבית.	ספטמבר 2018	משרד העבודה והרווחה
בקשה לרישיון	כאמור תקנות אלו לא נכללו בהחלטת הממשלה 2588. תקנות אלו אמורות לקבוע את אופן הגשת הבקשה, לרבות הפרטים שייכללו והמסמכים והאישורים שיצורפו אליהן, וכן הוראות לעניין שינוי רישיון אומנה או ביטולו.	טרם נקבע תאריך יעד	משרד העבודה והרווחה

על משרד העבודה והרווחה להגיש את תקנות חוק האומנה לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת, וזו בתורה צריכה לדון ולאשר את התקנות.¹⁷

1. הכשרת מפקחים

פרט לתנאים שמציב חוק האומנה בעניין תנאי כשירות והכשרתם של מפקחי אומנה, סעיף 53(3) קובע כי על המפקח לעמוד בתנאים נוספים כפי שיוורה שר העבודה והרווחה. סעיף 68 לחוק מסמיך את השר להתקין תקנות בכל העניין הנוגע לביצועו. החוק לא קובע תאריך יעד להתקנת התקנות, אך סעיף 91 קובע כי בתום שישה חודשים מיום פרסומו של החוק, ימסור המשרד לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת דיווח על ההיערכות ליישמו, דהיינו אוגוסט 2016. משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים דיווח לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות על יישום החוק בנובמבר באותה שנה. משלא אושרו התקנות, נכללו תקנות חוק האומנה, בחודש אפריל 2017, בהחלטת ממשלה 2588 ל"צמצום מספר של תקנות חובה שטרם הותקנו". **התאריך החדש שנקבע להתקנת התקנות היה דצמבר 2017.**

סטטוס: יושם.

תקנות אלו לא היו צריכות את אישור וועדת העבודה, הרווחה והבריאות. הן פורסמו ברשומות בתאריך ה-11.5.17. התקנות מציבות סטנדרטים הנוגעים לעניין הכשרה מתאימה למועמד לשמש מפקח לפי סעיף 51(א) לחוק בהתאם לתוכנית המפורטת בתקנות.¹⁸

2. הסדרת תשלומים לאומן

סעיף 46(ב) לחוק קובע כי על השר לקבוע את סוגי ההוצאות ותנאים כלליים לתשלום, את גובה התשלומים ומנגנון לעדכון הסכומים שלהם, ובנוסף כללים וזמנים לגבי ביצוע התשלומים. לפי סעיף 90, **תקנות אלו צריכות היו לבוא לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת עד יום תחילת החוק שנקבע לתשעה חודשים מיום פרסומו, דהיינו עד דצמבר 2016.** משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים דיווח לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות על יישום החוק בנובמבר באותה שנה. משלא אושרו התקנות, נכללו תקנות חוק האומנה, בחודש אפריל 2017, בהחלטת ממשלה 2588 ל"צמצום מספר של תקנות חובה שטרם הותקנו". **התאריך החדש שנקבע להתקנת התקנות הוא מרץ 2018.**

סטטוס: לא יושם.

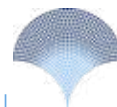
משרד העבודה והרווחה דיווח לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות ביוני 2017 כי קיימת שיוטת נוסח. היא הועברה להתייחסות אגפי התקצוב במשרד והגורמים המקצועיים. במקביל הטייטה הועברה גם להערות של משרד המשפטים ולמחלקת ייעוץ וחקיקה. לאחר שמשרד העבודה והרווחה קיבל את ההערות שלהם, העבירו אותם למחלקת הבניית החקיקה. שיוטת התקנות הופצה להערות הציבור ביולי 2017.

באוקטובר 2017 דווח בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות כי לאחר שמשרד העבודה והרווחה קיבל הערות מהגופים המפעילים ומהאגודה לזכויות האזרח בעניין העיכובים בתשלומים, עוזר היועמ"ש, החשב ומנהלת השירותים לשירותים חברתיים ואישיים של המשרד היו אמורים להסמיע את ההערות שהתקבלו ולהעביר את הנוסח החדש לאישור הכנסת. נכון לחודש אפריל 2018, נוסח התקנות נמצא במשרד המשפטים להערות.

3. גוף מפעיל

סעיף 49(א) לחוק קובע כי על השר לקבוע דרישות בעניין כוח האדם שעומד לרשות התאגיד ומאפשר את מילוי תפקידי הגוף המפעיל. עוד לפי סעיף 49(ה) על השר להתייעץ עם שרת המשפטים ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, יקבע הוראות לעניין החזקת מידע בידי הגוף המפעיל של מי שמידע אודותיהם שמור ברשותו. סעיפים אלו מתיישבים עם הדרישה מהשר בסעיף 58(ב) לקבוע הוראות בעניין שמירת תיקו האישי של הילד. אין תאריך יעד בחוק המורה על השר לקבוע הוראות בעניין סעיף 49(א)4, אולם לפי סעיף 90 הוראות בעניין

18 תקנות אומנה לילדים (הכשרת מפקחים), תשע"ז-2017 כפי שפורסמו בנבו: https://www.nevo.co.il/law_html/Law01/501_603.htm



סעיף 49(ה) וסעיף 58(ב) צריכות היו לבוא לאישור הוועדה עד יום תחילת החוק שנקבע לתשעה חודשים מיום פרסומו, דהיינו עד דצמבר 2016. משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים דיווח לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות על יישום החוק בנובמבר באותה שנה. משלא אושרו התקנות, נכללו תקנות חוק האומנה בחודש אפריל 2017 בהחלטת ממשלה 2588 ל"צמצום מספר של תקנות חובה שטרם הותקנו". **התאריך החדש שנקבע להתקנת**

התקנות הוא מרץ 2018.

סטטוס: לא יושם.

עוזר היועץ המשפטי של משרד העבודה והרווחה מסר לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות ביוני 2017 כי תקנות אלו דורשות התייעצות עם שרת המשפטים וכי נוסח שלהן נשלח במקביל למחלקת נוסח החוק. התקנות פורסמו להערות הציבור ביולי 2017. נוסח סופי היה אמור לעבור במרץ 2018 לאישור הוועדה בכנסת לאחר השמעת והפנמת ההערות אולם טרם התקיים דיון בנושא. נכון לחודש אפריל 2018, נוסח התקנות עדיין נמצא אצל שר העבודה והרווחה ואמור לעבור לוועדה לדיונים ואישור.

4. נציב תלונות הילדים

סעיף 17 לחוק קובע את זכותו של הילד להגיש תלונה באופן חופשי תוך הגנה על פרטיותו. סעיף 56(א) לחוק מטיל על שר העבודה והרווחה חובה להקים מנגנון לבירור תלונות של ילדי אומנה לכל תלונה שתהא להם במסגרת שהותם אצל המשפחה ואילו סעיף 56(ט) דורש מהשר לקבוע הוראות בעניין מנגנון התלונות, דרכי הגשתן ויידוע הילדים על הדרכים בהן יוכלו להגיש את התלונות. לפי סעיף 90 הוראות בעניין סעיף 56(ט) צריכות היו לבוא לאישור הוועדה עד יום תחילת החוק שנקבע לתשעה חודשים מיום פרסומו, דהיינו עד דצמבר 2016. משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים דיווח לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות על יישום החוק בנובמבר באותה שנה. משלא אושרו התקנות, נכללו תקנות חוק האומנה בחודש אפריל 2017 בהחלטת ממשלה 2588 ל"צמצום מספר של תקנות חובה שטרם הותקנו". **התאריך החדש שנקבע להתקנת התקנות הוא ספטמבר 2018.**

סטטוס: ליישום עתידי.

כאמור, התקנות אמורות להתפרסם רק בספטמבר 2018 כפי שהוחלט בהחלטת הממשלה 2588. עם זאת, לאחר שמשרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים הבטיח בנובמבר 2016 שיוציא מכרז לתפקיד הממונה על תלונות ילדים בדצמבר, נשלח מכתב ביוני 2017 לנציבות שירות המדינה מטעם המועצה לשלום הילד כי לא די במכרז בין-משרדי ועל המכרז להיות ציבורי-חיצוני, היות שמכרז בין-משרדי מנוגד לדעתם לתכלית החוק ולמילותיו במובן זה שהוא מצמצם את אפשרות איתורו של אדם מתאים על פי החוק. למרות זאת, מונתה הגברת סימונה שטינמן, עובדת סוציאלית ראשית לסדרי דין במשרד העבודה והרווחה, לתפקיד באוקטובר 2017. אחת המטרות המרכזיות שעולה מדיוני הוועדה היא הצורך להנגיש את הנציבות לילדים. המועצה לשלום הילד והאגף לסיוע משפטי במשרד המשפטים הציעו למשרד העבודה והרווחה לערב בוגרי אומנה וגורמים מהשטח אשר יוכלו לתת את חוות דעתם בעניין. משרד העבודה והרווחה בשלב זה מקיים שולחנות עגולים עם הגורמים הנוגעים בדבר לרבות קטינים יוצאי פנימיות ואומנה, על מנת להכין נוסח אשר יותאם לתפקיד ייחודי זה.

5. בקשה לרישיון

על שר העבודה והרווחה והשירותים החברתיים לקבוע מכח סעיף 23(ב) לקבוע הוראות בעניין בקשות לרישיון אומנה ולחידושו וגם הוראות לגבי רישיון אומנה או ביטולו. החוק לא קובע תאריך יעד לשר בעניין ותקנות אלה לא נכללו בהחלטת ממשלה 2588. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שתקנות אלו כבר הועברו לכנסת ולא נקבע מועד בחוק להתקנתן, אך סעיף 91 קובע כי בתום שישה חודשים מיום פרסומו של החוק, ימסור המשרד לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת דיווח על ההיערכות ליישמו, דהיינו אוגוסט 2016. משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים דיווח על יישום החוק בנובמבר באותה שנה לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות.

סטטוס: יושם חלקית.

שייטה של נוסח התקנות הועברה לוועדת העבודה והרווחה והבריאות והתקיים דיון בעניינה באוקטובר 2017 עם זאת, בשל מחלוקות בקרב הנוגעים בדבר בעניין הפרטים, המסמכים והאישורים באופן הגשת הבקשה של המשפחות, התקנות לא אושרו והוחזרו למשרד העבודה והרווחה. נכון לחודש אפריל 2018 נמצא הנושא בבקשה לוועדת תעריפים של משרד העבודה והרווחה.

מסקנות ותובנות

1. חשיבותה של חקיקת המשנה

חובת התקנת תקנות הינה כלי נפוץ במערך החקיקה הישראלי, הנועד לאפשר לרשות המבצעת לצקת תוכן פרטני לעקרונות וכללי הבסיס הנקבעים בחקיקה הראשית.

בהמשך לכך, ממלאת חקיקת המשנה, בחוקים שונים, תפקידים ברמת חשיבות משתנה ומידת השפעתה על יישום החוקים אינה אחידה. כך, ניתן מחד, למצוא תקנות העוסקות במבנה טכני של טופס כזה או אחר או בהחזר הוצאות לחברי מועצות המוקמות בחקיקה או תקנות שהתקנתן מהווה רשות בלבד ומאידך, ניתן להצביע על תקנות, שחובה להתקין, העוסקות בתחומי הליבה של החקיקה ואשר בלעדיהן לא ניתן ליישם בפועל את החוק העיקרי.

חוק אומנה לילדים מהווה דוגמה מובהקת למקרה האחרון וזאת בשל העובדה כי התקנות הנדרשות מכוחו עוסקות בחלק ניכר מן הנושאים המרכזיים המוסדרים במסגרתו ומסרתן לצקת תוכן מעשי בעקרונותיו הבסיסיים של החוק.

דברים אלו עולים באופן מובהק כבר מנוסח דברי ההסבר להצעת חוק אומנה לילדים, המפרטים כי מטרת הצעת החוק הינה **"להסדיר נושאים כגון איתור אומנים והכשרתם, תנאים לקבלת רישיון, הערכת כשירות לשמש כאומן, מעמד אומנים בהליכים, זכויות וחובות האומן ועוד..."**. כמפורט בדו"ח זה, חלק ניכר מנושאים אלו נועדו להסדרה מפורשת במסגרת תקנות, אשר חלקן הגדול טרם הותקנו. למותר לציין, כי ללא הירתמותה המלאה של הממשלה להסדרת כלל הנושאים הנדרשים במסגרת חקיקת המשנה, עלולה משמעותו של החוק להצטמצם משמעותית ובמקרים מסוימים אף להתרוקן מתוכן.

2. החלטת ממשלה 2588

כמפורט בדו"ח זה, נושא חקיקת המשנה עלה על סדר היום בשלוש השנים האחרונות, וזאת לנוכח דו"ח חמור של משרד מבקר המדינה, פעילותה של הוועדה לביקורת המדינה ופעילות החברה האזרחית ובה גם המרכז להעצמת האזרח.

בעקבות פעילות זו, קיבלה הממשלה, באפריל 2017, את החלטת הממשלה 2588, בה הוגדרו לוחות זמנים ברורים לסגירת פערי חקיקת המשנה בכ-150 חוקים.

בחלוף שנה, ניתן לציין כי החלטת הממשלה סייעה ב"הנעת הגלגלים" הממשלתיים בטיפול בחקיקת המשנה וכי המשרדים אכן הגבירו באופן ניכר את פעילותם לסגירת פערים ארוכי שנים.

עם זאת, הממצאים מראים כי בכ-60% מן המקרים, משרדי הממשלה אינם עומדים בלוחות הזמנים שנקבעו בהחלטה וכי, על אף העבודה המתבצעת, מרבית התקנות שאמורות היו להתפרסם או להגיע לוועדות הכנסת עד סוף חודש מרץ 2018 טרם הושלמו וטרם הביאו את החקיקה לידי יישום בפועל.

