

**כיוונים חדשים  
למדיניות הרגולציה  
בישראל: כינון  
פיקוח פרלמנטרי  
וסעיפי תפוגה**

ד"ר יצחק קליין



סיון תש"פ – יוני 2020  
נייר מדיניות מס' 59

ד"ר יצחק קליין\*  
ראש המחלקה למחקרי מדיניות,  
פורום קהלת

ד"ר יצחק קליין הוא בעל תואר  
שלישי ממחלקת הממשל באוניברסיטת  
הרווארד, ועומד בראש המחלקה  
למחקרי מדיניות בפורום קהלת.



[yklein@kohelet.org.il](mailto:yklein@kohelet.org.il)

המחבר מודה למר עומר גריג שחקר את  
נושא סעיפי תפוגת רגולציה בחקיקה במדינות  
האנגלוסקסיות.

**כיוונים חדשים  
למדיניות הרגולציה  
בישראל: כינון  
פיקוח פרלמנטרי  
וסעיפי תפוגה**

---

ד"ר יצחק קליין



סיון תש"פ - יוני 2020  
נייר מדיניות מס' 59

**כיוונים חדשים למדיניות הרגולציה בישראל: כינון פיקוח פרלמנטרי וסעיפי תפוגה  
ד"ר יצחק קליין**

**נדפס בישראל, סיון תש"פ - יוני 2020**

**מסת"ב 1-74-7674-965-978 ISBN**



# תוכן העניינים

- 
- 1 תקציר מנהלים.....
- א. מבוא: שילוב הכנסת בשיפור הרגולציה בישראל.....5
1. מדיניות הרגולציה של ישראל.....5
2. בחינת רגולציה על ידי הרשות המחוקקת.....7
3. תפוגה אוטומטית לרגולציה.....10
4. מבנה נייר העמדה.....11
12. תיבת טקסט: מי מפחד מדרגולציה?.....
- ב. מעורבות נבחרי הציבור בבקרה על הרגולציה בכמה מדינות.....13
1. בקרת בית המחוקקים על חקיקת משנה: ההיבט החוקתי והיבט תועלת הציבור.....13
2. מאפיינים כלליים של בקרה פרלמנטרית.....17
3. בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה בבריטניה.....19
4. בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה באוסטרליה.....21
5. בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה בניו זילנד.....25
6. בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה בקנדה.....25
7. בקרת הרשות המחוקקת על חקיקת משנה בארצות הברית.....27
8. בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה בעולם האנגלוסקסי – סיכום.....28
- ג. סעיפים של תפוגת רגולציה בחקיקה.....33
- ד. הצעה לבקרה על רגולציה ועל חקיקת משנה אחרת בכנסת ישראל  
בליווי סעיף תפוגה כללי.....39
- ה. סיכום: בקרת רגולציה של הכנסת כחלק  
ממדיניות הרגולציה של ישראל.....45
-

נספח א: טיוטת חוק הרשות למדיניות רגולציה – גרסה חדשה, תש"פ... 47

נספח ב: רקע: מדיניות שיפור הרגולציה בישראל..... 57

הערות..... 61



# תקציר מנהלים

**1.** מאז 2013 מדינת ישראל נוהגת במדיניות רשמית לצמצום הנטל הרגולטורי על המשק. במסגרת מדיניות זו, האגף למדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה (לפני כן האגף לחברה וממשל) קיבל את הסמכות לנהל מדיניות רב-שנתית של צמצום הנטל הישיר של הרגולציה, מדיניות שחלה על הרגולטורים שבמשרדי הממשלה. האגף אחראי, בין היתר, להדריך את משרדי הממשלה בהערכת הרגולציה כדי להשיג את היעדים שהאגף קבע במדריכים להערכת הרגולציה שפורסמו בשנת 2014. בסוף שנת 2018 קיבל האגף סמכות שהייתה חסרה לו עד אז – הסמכות לא רק להדריך אלא אף לבקר את הערכות הרגולציה שנעשו על ידי הרגולטורים השונים.

**2.** הן ה-OECD, הן האגף למדיניות רגולציה והן משקיפים נוספים, כולל מחבר נייר עמדה זה, נוכחו לדעת כי קיימת בעיה תרבותית עמוקה בהטמעת מדיניות של שיפור הרגולציה – או לטעמנו, של דרגולציה – במערכת הממשל הישראלית. רוב משרדי הממשלה והרגולטורים הפועלים בהם ראו את הדרישה החדשה להעריך את הרגולציה שהם עצמם קובעים מפרספקטיבה של המשמיה החוקית הספציפית של הרגולטור ומנקודת מבט כלל משקית, כמשימה זרה וכנטל בירוקרטי נוסף המפריע להתקדמות בעבודה העיקרית של המשרד הממשלתי. כל המשקיפים היו תמימי דעים שללא שינוי תרבותי משמעותי, דין כל הכלים המשמעותיים שיופקדו בידי מי מהגורמים הממשלתיים האחראים לשיפור הרגולציה בישראל – להיכשל.

3. בישיבה שהתקיימה במקום העבודה של המחבר והשתתפו בה נציגים של התנועה לאיכות השלטון וכן מר דרור שטרומ<sup>1</sup>, העלה האחרון את הרעיון שיש להסמיך את חברי הכנסת לבקר רגולציה. האילוץ לתת תשובות לחברי הכנסת, לשפר את הרגולציה שהם קובעים או לראות אותה נפסלת בידי בית המחוקקים, עשויים לספק תמריץ לרגולטורים לאמץ גישה אחרת לשיפור הרגולציה. עכשיו האינטרס שלהם יהיה לרצות את חברי הכנסת, נציגי הציבור, ולשכנעם כי הרגולציה היא אכן הטובה ביותר שאפשר להציע.

4. נייר עמדה זה מנסה ליישם את ההמלצה של מר דרור שטרומ.

5. מספר משמעותי של מדינות אנגלו-סקסיות אימצו חוקים המסמיכים את בתי המחוקקים שלהן לבקר רגולציה או לחוקק חקיקת משנה, וחלק מהם אף הוסמכו לבטל אותה.

6. במדינות המתנהלות לפי שיטת Westminster<sup>2</sup> סמכות הפרלמנט לבקר רגולציות במסגרת כל חקיקת משנה נתפס כעיקרון חוקתי. תופעת חקיקת המשנה הנעשית בידי גופים ביצועיים על פי הסמכה של הפרלמנט נתפסת כאתגר חוקתי, שכן סמכות החקיקה אמורה להיות שמורה לנציגי הציבור בפרלמנט.

7. בקרת בית המחוקקים על רגולציה ועל חקיקת משנה אחרת היא אפקטיבית יותר כאשר הבקרה נתפסת לאור עקרונות קונצנזואליים, כגון שמירה על זכויות והגבלת סמכות בעל הרגולציה להתקין רגולציות אך ורק על פי הסמכות המוקנית לו בפירוש בחקיקה ראשית. אנו תקווה כי העיקרון של שיפור הרגולציה שיביא לידי צמצום הנטל הרגולטורי על החברה ולידי עידוד של תחרות חופשית ייתפס כעיקרון לא פוליטי

8. מומלץ לאמץ בישראל תכונות אחדות של מערכות מוצלחות בעולם האנגלו-סקסי לבקרה ולביטול רגולציה פוגענית. ניסינו ליצור מערכת העומדת בשני קריטריונים שהציב המלומד האנגלי Alan Tucker, למערכת בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה: האחד, מנגנון המחייב את הממשלה להגן על חקיקת המשנה שלה אם היא מאותגרת בכנסת, והשני, אפשרות ריאלי, בהינתן התנאים הפוליטיים הרלוונטיים, שבהם לפרלמנט יש סמכות לבטל את חקיקת המשנה.



## 9. עיקרי ההצעה הם כדלהלן:

(א) כל חבר הכנסת יהיה רשאי להניח על שולחן הכנסת הצעה לביטול רגולציה מסוימת או חלק ממנה. לא ביטלה הכנסת את ההצעה של חבר הכנסת עד סוף המושב – ההצעה תתקבל אוטומטית והרגולציה תתבטל. כך הממשלה תהיה חייבת להידרש להצעת ביטול.

(ב) תוקם ועדה לענייני רגולציה בכנסת. כל הרגולציה במדינה, קיימת וחדשה, מופנית באופן קבוע לשולחן הוועדה. הוועדה רשאית לדון בכל רגולציה, לדרוש ממטה הכנסת הערכה עצמאית של איכותה, לשנותה או לבטלה.

10. כדי להקים את הוועדה הנ"ל שתפעל מתוך קונצנזוס ותנטרל השפעות פוליטיות גרידא על החלטותיה, מומלץ להעניק לוועדה תכונות אלו:

(א) הרכבה יהיה שקול ויאזן בין קואליציה לאופוזיציה. היו"ר שלה יהיה חבר אופוזיציה.

(ב) העלאת רגולציה לדיון בוועדה תדרוש תמיכה של חבר קואליציה וחבר אופוזיציה.

(ג) החלטת הוועדה לאשר, לשנות או לבטל רגולציה תדרוש רוב פשוט, שיכלול לפחות שני חברי קואליציה ושני חברי אופוזיציה.

(ד) תקנון הכנסת יתוקן כדי להסמיך את הוועדה לדון באיכותה של רגולציה, אך לא במדיניות הספציפית שהרגולציה אמורה ליישם, שהיא נתונה למחלוקת פוליטית בין ממשלה לאופוזיציה. אומנם תיקון זה לא ימנע לחלוטין השפעות פוליטיות על דיוני הוועדה, אך הוא עשוי לצמצם אותן.

11. סמכות הוועדה לענייני רגולציה תחול גם על רשויות סטטוטוריות ולא רק על משרדי הממשלה. כך יקבלו נבחרי הציבור, לראשונה, סמכות לבקר למפרע החלטות רגולטוריות של רשויות סטטוטוריות. לרוב, אין לממשלה הנבחרת עניין מיוחד בהגנה על החלטות אלו, שלא היא אחראית להן.

12. מדינות רבות חוקקו חוקי תפוגה, הקובעים כי רגולציות קיימות ורגולציות חדשות, תוקפן יפוג במועד מסוים או, במקרה של רגולציות חדשות, כמה שנים לאחר התקנתן.

**13.** הניסיון העולמי מצביע על כך שסעיפי תפוגה גרידא אינם כלי אפקטיבי להורדת הנטל הרגולטורי. קיימים תחומים רבים שבהם רגולציה היא חיונית. אם אין לבית המחוקקים או לרשות המבצעת הכלים המתאימים לבקר ולתקן רגולציות העומדות לפוג, ברירת המחדל היא להתקין מחדש את הרגולציות הקיימות.

**14.** עם זאת, סעיפי תפוגה הם אפקטיביים כאשר הם מספקים הזדמנות או מועד ידוע מראש להערכה מחדש של רגולציה קיימת, אם מתקיימים שני תנאים: ראשית, נבחרי הציבור ברשות המבצעת או ברשות המחוקקת מעוניינים להעריך מחדש את הרגולציה ומוכנים להקדיש לכך תשומת לב והון פוליטי, ושנית, קיים גוף מטה שיכול לספק את המומחיות ואת כוח האדם המקצועי להעריך הערכה יסודית של הרגולציה הקיימת.

**15.** לרוב, אי אפשר להעריך הערכת עומק לכל רגולציה העומדת לפוג במועד מסוים. אומנם סעיפי תפוגה מספקים הזדמנות להערכה מחודשת של רגולציה, אך בפועל יש לבחור סוגיות נבחרות שבהן תיערך הערכה מחדש של כל מכלול הרגולציה הנוגעת לתחום – רגולציות העומדות לפוג ורגולציות שמועד תפוגתן אינו קרוב, כאחד.

**16.** מומלץ לכלול סעיפי תפוגה בחוק המקים את הרשות למדיניות רגולציה ומסמיך את הכנסת לבקר ולבטל רגולציה. הרשות למדיניות רגולציה תעקוב אחרי מכלול הרגולציה הקיימת במדינה ותפנה את תשומת הלב של הממשלה ושל הכנסת לרגולציה העומדת לפוג בשנתיים הקרובות.

**17.** מתוך רגולציות אלו הרשות תבחר סוגיות רגולטוריות ספציפיות ותחקור אותן לעומק, כולל בחינת האפקטיביות של הרגולציה הנחקרת הקיימת בישראל והנוהג הרגולטורי המקביל או הדומה במדינות אחרות בעולם. את מסקנותיה תגיש הרשות לממשלה, לכנסת ולגופים הרגולטוריים הרלוונטיים. הממשלה תהיה רשאית להוסיף או לגרוע נושאים מסדר היום של הרשות. ועדת הכנסת לענייני רגולציה תיהנה מסמכות מוגבלת להוסיף נושאים לבדיקה לסדר היום של הרשות.

**18.** הנחת היסוד היא שרגולציה שלא תעבור בחינה מיוחדת כמתואר בשתי הפסקאות הקודמות תחודש ללא שינוי עד למועד תפוגתה הבא.



# א. מבוא: שילוב הכנסת בשיפור הרגולציה בישראל

”בהחלטת ממשלה  
2118 משנת 2014  
המדינה אימצה  
לראשונה מדיניות  
עקבית להערכתן  
של השלכות  
הרגולציה על  
המשק ולהורדת  
הנטל שהרגולציה  
מטילה על  
פעילות עסקית.”

על פי המחקרים של מוסדות בין-לאומיים ושל חוקרים ישראלים כאחד,<sup>3</sup> רגולציה מכבידה היא סיבה מרכזית לפער שבין קצב הצמיחה הפוטנציאלי של המשק הישראלי לבין הצמיחה בפועל, לפיריון עבודה נמוך ולהכנסה נמוכה לנפש לעומת המדינות המובילות ב-OECD. אף שחוקרים רבים אינם אוהבים להשתמש עוד במונח ”דרגולציה”, חלק הארי של העבודה בישראל בכל הקשור לרגולציה נותר זיהוי רגולציה מכבידה או מיותרת וביטולה.

## 1. מדיניות הרגולציה של ישראל

עד שנת 2010 ישראל לא ידעה מהי מדיניות לשיפור הרגולציה והורדת הנטל שהיא מטילה על הציבור. לקראת הצטרפות המדינה לארגון ה-OECD באותה שנה החל הארגון לדרוש מישראל להתייחס ברצינות לנושא. בהחלטת ממשלה (להלן: ”ה”מ”) 2118 משנת 2014<sup>4</sup> המדינה אימצה לראשונה מדיניות עקבית להערכתן של השלכות הרגולציה על המשק ולהורדת הנטל שהרגולציה מטילה על פעילות עסקית, תוך קבלת השראה מהמלצות ה-OECD ומהניסיון של מדינות רבות החברות בארגון. כפי שמתואר בנייר עמדה קודם שפרסמנו בנושא ”טיוב האסדרה”, ה”מ” 2118 שיקפה צעד משמעותי, אם כי לא מושלם, בפיתוח מדיניות ישראלית בתחום שיפור הרגולציה. הכלי העיקרי לשיפור רגולציה הוא ביצוע תהליך מובנה להערכת השפעות הרגולציה, Regulatory Impact Assessment (RIA). ההחלטה חייבה את משרדי הממשלה לבחון כל רגולציה מוצעת כדי לוודא שאינה מכבידה על אזרחים או על עסקים יתר על המידה, וכן לבחון את הרגולציות הקיימות כדי לצמצם את העלות הישירה לציות בכ-25%.

ההערכה אמורה הייתה להיעשות בהתאם להנחיות האגף לחברה וממשל במשרד ראש הממשלה (להלן: "האגף"), שחיבר מדריכים מפורטים להערכת איכות הרגולציה. נציגים של האגף הושמו בכל משרד. ואולם לאגף לא הוקנתה סמכות לבקר את ניסיונות המשרדים להעריך רגולציה, או להטיל עליהם סנקציות בגין ליקויים בעבודתם.

ה"מ 2118 הטילה על משרדי הממשלה משימה חדשה ובלתי מוכרת. בבואם להתקין רגולציות, משרדי הממשלה רגילים להביא בחשבון את האינטרס שלהם כמיישמי החוקים שמכוחם הם פועלים. ה"מ 2118 דרשה כי כל גוף ממשלתי האחראי לרגולציה יפנים פרספקטיבה רחבה יותר שתכלול את האינטרסים של הגופים או של הפרטים שהם יעדי הרגולציה, ואת אינטרס המשק בכלל. אינטרסים אלו יכולים להצביע על כיוון מדיניות השונה בתכלית מהכיוון שהמשרד שהתקין תקנות היה רגיל לו עד היום. למי שאינו רגיל לחשוב בגישה זו, הדרישה לשנות את השיקולים של קביעת המדיניות, במיוחד אם היא מיושמת באמצעות תהליך הערכה חדשה והיא בלתי מוכרת, עלולה להצטייר כבזבוז זמן ומשאבים וכמחסום בירוקרטי מיותר שיפגעו בעבודה יעילה. מדובר בדרישה לשינוי תרבותי משמעותי.

גישה אחת אפשרית לתיקון הליקויים במשטר של שיפור הרגולציה שהקימה הממשלה בה"מ 2118 הייתה להקנות לאגף את הסמכות להטיל סנקציות על רגולטורים שנמנעו מלהעריך רגולציה או שעשו עבודה לא יסודית. כך המלצנו בנייר העמדה הקודם שפרסמנו בשנת 2017.<sup>5</sup> סמכויות מסוימות להטיל סנקציות על משרדים סוררים הוקנו לאגף בה"מ עוקבת, החלטה 4398 מיום 23.12.2018.<sup>6</sup> עם זאת, הן הצוות של האגף הן משקיפים מחוץ לממשלה, כולל כותב שורות אלו, חשו שהאיום בסנקציות מינהליות לא יספיק לחולל את השינוי התרבותי הרחב הנחוץ כדי להפוך את שיפור הרגולציה לחלק מהדנ"א של כל רגולטור. נדרש יותר ממקל; יש לשכנע רגולטורים כי אימוץ מדיניות לשיפור הרגולציה הוא לטובתם.

נייר מדיניות זה מציע פתרון אפשרי לבעיה: יש להעתיק לסביבה הישראלית חלקים ממדיניות שיפור הרגולציה הקיימת במדינות אחרות, המערבות את נבחרי הציבור בבחינת הרגולציה ובפסלית רגולציה שלדעתם אינה ראויה. לאימוצה של מדיניות מקבילה בישראל כמה היבטים חיוביים. ראשית, היא מערבת את נבחרי הציבור בהגנה על הציבור מפני רגולציה נחותה, ויוצרת להם תמריץ לשפר את הפרופיל הציבורי שלהם כמגיני הציבור בפני עומס רגולטורי בלתי מוצדק. שנית, היא מספקת תמריץ לרגולטורים לשקוד על איכות הרגולציה שלהם, תוך מו"מ עם גורמים בציבור,

**”לכאורה, חקיקת  
משנה משקפת  
השגת גבול על  
ידי הרשות  
המבצעת (ורשויות  
אחרות) בתחום  
השייך, חוקתית,  
לריבון, הלוא הוא  
הרשות המחוקקת.”**

שהרגולציה תשפיע עליהם, ועם נבחרי הציבור, כדי למנוע פסילת הרגולציה בכנסת.

הרעיון לערב את הכנסת בבחינת רגולציה כצעד לשיפורה עלה בדיון שהתקיים בפורום קהלת (להלן: **”קהלת”**) בסתיו 2018, והשתתפו בו, נוסף על נציגי קהלת, נציגים של התנועה לאיכות השלטון ומר דרור שטרומ. הרעיון המקורי היה של מר שטרומ, וקיבלנו על עצמנו לחקור את הנושא ולפרסם עליו נייר עמדה. תודתנו נתונה למשתתפים באותו דיון.

## **2. בחינת רגולציה על ידי הרשות המחוקקת**

המונח **”רגולציה”** כולל חקיקה של הרשות המחוקקת ונוסף לכך קבוצה רחבה בהרבה של הנחיות המחייבות אזרחים או תאגידים. המאפיינים העיקריים של חקיקה זו הם שניים: ראשית, מקור החקיקה אינו הרשות המחוקקת אלא גופים מינהליים, אם במשרדי הממשלה ואם ברשויות סטטוטוריות עצמאיות, שהחוק הקנה להן את הסמכות לקבוע ולאכוף כללי התנהגות מחייבים על גופים או ציבורים שונים. שנית, מקור הסמכות של גופים אלו, הן להתקין הן לאכוף, הוא, חקיקה ראשית של הכנסת, שהאצילה להם סמכויות מעין חקיקתיות. חקיקה זו של גופים שאינם הכנסת אך הפועלים מכוח הכנסת מוכרת בשמות רבים: חקיקת משנה, תקנות, כללים, הנחיות וכו'. בנייר זה נכנה את כולם **”חקיקת משנה”**, **”תקנות”** או **”רגולציות”**; המונח האחרון ישמש לנו כשנרצה להדגיש את פעולתה של חקיקת משנה כמנחה את ההתנהגות של גורמים פרטיים.

לפי התפיסה הרווחת בחבר העמים הבריטי, חקיקת משנה מעלה סוגיות חוקתיות לא פשוטות בתחום הפרדת הרשויות. הרוב המכריע של החקיקה במדינות דמוקרטיות כיום היא חקיקת משנה הנעשית על ידי גופים ורשויות ביצועיות שלא נבחרו על ידי הציבור. מצד אחד, לכאורה, חקיקת משנה משקפת השגת גבול על ידי הרשות המבצעת (ורשויות אחרות) בתחום השייך, חוקתית, לריבון, הלוא הוא הרשות המחוקקת, וזיתור של הרשות המחוקקת על סמכותה העיקרית. מצד שני, הסיבות לכך ברורות ונמנו לפני כמעט 90 שנה על ידי ועדת מומחים שהקים בית הלורדים הבריטי כדי לחקור את סוגייתה של חקיקת המשנה. ועדת המומחים מנתה כמה הצדקות להאצלתה של סמכות החקיקה על הרשות המבצעת:

א. חקיקה מודרנית היא טכנית מאוד, יכולה להיות מורכבת ודורשת מומחיות רבה, המצויה בידי פקידי הרשות המבצעת יותר משהיא מצויה בפרלמנט.

ב. הפרלמנט צריך להתמודד עם סוגיות ציבוריות רבות ומגוונות. לחץ הזמן על הפרלמנט גדול מאוד ואינו מאפשר התמקדות בכל הפרטים.

ג. קשה לצפות מראש את הנסיבות שבהן תצטרך הרשות המבצעת להתקין חקיקת משנה, ונחוצה לה הגמישות לעצב ולשנות את פרטי החקיקה בהתאם לנסיבות.

ד. לעומת חקיקה ראשית, חקיקת משנה גמישה יותר – ואף מאפשרת ניסויים וטעייה במדיניות ציבורית.<sup>7</sup>

מסקנתה של ועדת המומחים הנ"ל אז הייתה, וכך מקובל היום, שממשל מודרני אינו יכול לתפקד ללא שימוש בחקיקת משנה. עם זאת, הוועדה קיבלה את טענת המתנגדים לעצם התופעה של חקיקת משנה, שמדובר בניכוסה של סמכות החקיקה של הפרלמנט על ידי הרשות המבצעת:

It is the essence of constitutional government that the normal control of Parliament should not be suspended either to a greater degree or for a longer time than the exigency demands.<sup>8</sup>

או, כפי שמומחה להיבטים החוקתיים של חקיקת משנה כתב:

[T]he practice of delegated legislation [הבריטי] persistently violates the requirements of another important constitutional principle: the separation of powers . . . [O]bservance of the separation of powers is 'a necessary condition for the rule of law . . . and therefore for democratic government itself' . . . Legislation by the executive, a straightforward and potentially dangerous violation of the separation of powers, is one of the dominant rule making techniques in the contemporary constitution. This should be of concern to us all.<sup>9</sup>

הפתרון שהומלץ בדו"ח של הוועדה הנ"ל הוא להעניק לפרלמנט את הסמכות לבקר חקיקת משנה ולבטלה, אם הוא רואה זאת לנכון.<sup>10</sup> יש לציין שדווקא בבריטניה המלצה זאת יושמה חלקית בלבד; היא יושמה בצורה מושלמת יותר במדינות אחרות של חבר העמים הבריטי.

הבקרה הפרלמנטרית על חקיקת משנה במדינות החבר החלה הרבה שנים לפני ששיפור הרגולציה הפך לנושא מדיניות "חם" בעולם המערבי. היא החלה כבקרה מנקודת מבט חוקתית: האם חקיקת המשנה שומרת על גבולות הסמכויות שהוקנו בחקיקה ראשית לרשות המתקינה (כלומר, אינה מעידה על מחטף המיועד להרחיב את הסמכות מעבר לגבולות המותר לפי החוק הראשי), האם אינה מפירה את זכויות האזרח, האם היא מנוסחת באופן ברור וכד'. לרוב הבקרה לא נגעה בעצם המדיניות שחקיקת המשנה ביקשה ליישם, נושא השנוי לעיתים קרובות במחלוקת בין האופוזיציה לממשלה. לאחרונה עולות הצעות להרחיב את הבקרה אף לתחום המדיניות. עם זאת, יש לציין לענייננו, כי מסורת הבקרה אינה נוגעת בעצם המדיניות הגלומה בחקיקת משנה אלא באמצעים שבהם חקיקת המשנה שואפת ליישם את המדיניות ובהלימותם עם עקרונות יסוד. אף בקרה על רגולציה אינה אמורה להתעמת עם המדיניות הבסיסית של הרשות המתקינה, אלא עם הלימותה עם עקרונות שהכנסת או הממשלה יקבעו לעיצוב רגולציה באופן כללי. אם הכנסת תחליט שתהיה לה סמכות לבקר חקיקת משנה מנקודת המבט של איכות הרגולציה, ייתכן וראוי כי תיקח לעצמה גם את הסמכות לבקר חקיקת משנה מנקודות מבט נורמטיביות נוספות, כמו במדינות החבר. בכל מקרה, בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה מסיבות שהרשות המחוקקת רואה לנכון הוא נוהג ותיק בעולם האנגלו-סקסי, המעוגן בחקיקה ובנורמות חוקתיות.

עד כה נבחרו בישראל לא הפגינו עניין מיוחד בהסרת רגולציה מכבידה. יש לכך כמה סיבות:

א. חברי כנסת אזהבים לטעון כי השאירו את הרושם שלהם בספר החוקים, גם אם לרוב כל המוסיף רגולציה בישראל גורע, ורוב הצעות החוק המוצעות אינן מגיעות לכלל חקיקה. חסרה מודעות של רוב חברי הכנסת לפוטנציאל לחשיפה ציבורית חיובית הטמון בעיסוק בשיפור הרגולציה.

ב. אי-הכרה של שיטות ההערכה והיעדר כלים זמינים לביצועה בידי חברי הכנסת.

# ”בכמה מדינות קיימת חקיקה הקובעת תפוגה אוטומטית לרגולציה: בתאריך מסוים כל הרגולציה שהותקנה לפני כך וכך שנים מתבטלת.”

ג. הערכת רגולציה ושיפורה נתפסים כמדיניות ”ימנית”, וחברי האופוזיציה, אשר אמור להיות להם עניין לאתגר את תוצרי המדיניות של הממשלה, אינם ימניים בעת הזאת.

ד. היעדר מנגנון חוקי גמיש וישים להבעת הסתייגות מרגולציה או לביטולה.

הדרך להתגבר על מגבלות אלו היא להקים מנגנון משפטי שיאפשר לנבחרי הציבור להתערב בתהליך קביעת רגולציות. יצירת מנגנון כזה צריך להיות מלווה בהקמת מטה בתוך הכנסת שיוכל לבצע הערכות רגולציה מקצועיות עבור הח”כים. בהינתן משאבים אלו, דרוש מאמץ הסברתי כדי ליידע נבחרי הציבור בפוטנציאל הציבורי והתקשורתי הגלום בעיסוק בשיפור הרגולציה; מאמץ זה יכול להיות תפקידו של המטה הנ”ל בכנסת ושל גורמים פרטיים המבקשים לקדם מדיניות לשיפור הרגולציה.

## 3. תפוגה אוטומטית לרגולציה

בכמה מדינות קיימת חקיקה הקובעת תפוגה אוטומטית לרגולציה: בתאריך מסוים כל הרגולציה שהותקנה לפני כך וכך שנים מתבטלת. שיטה זו היא לכאורה הדרך להיפטר מרגולציה ישנה שאינה תואמת את הנסיבות בהווה. עם זאת, ישנם תחומים רבים שבהם אי אפשר להשאיר את המשק והחברה ללא רגולציה, לדוגמה: תקנוני בנייה, בטיחות המזון והתרופות, תקנות כיבוי אש וכו’.

מחקרים משווים מראים כי תפוגה אוטומטית כשלעצמה אינה שיטה טובה לשפר רגולציה. אם מקבץ חשוב של רגולציות עומד לפוג, הרשויות עשויות פשוט לחדש אותן כמות שהן. שיטת התפוגה האוטומטית מבטלת רגולציה באקראי, בהתאם לתאריך כינונה ולא לפי נושאים. הרגולציה המתבטלת במועד מסוים יכולה להתפרס על פני מגוון רחב של נושאים ללא מיקוד, ובדרך כלל לא כל הרגולציה הרלוונטית להסדרת תחום מסוים מגיעה לתפוגה באותו זמן.

אם כן, ההצדקה של סעיפי תפוגה היא למקד מפעם לפעם את תשומת הלב של הרשויות הרגולטוריות בסוגיות שיש צורך לעדכן אותן מחדש, כי הרגולציה הקיימת או חלק חשוב ממנה עומדת לפוג. ראוי כמובן שתשומת הלב של הרגולטורים ושל הגוף האמור לפקח על איכותה של הערכת הרגולציה, תופנה לנושא בעוד מועד, כשיש עדיין זמן לפני התפוגה להעריך מחדש את השינויים בענף שנבחר לבחינה, להתייעץ עם הציבור וליצור לתחום הספציפי קנון רגולטורי חדש.



השאלה היא כיצד להשיג שתי משימות: לבחור את הנושאים שיש להתמקד בהם, וליצור את הדחף הפוליטי והציבורי כדי לבצע רפורמה ברגולציות בתחומים הנבחרים. הניסיון של מדינות אחרות מראה כי אפשר, אם כי לא מתחייב, שהחיבור בין רשות מרכזית לבחינת איכות הרגולציה – ROB, או בין רשות למדיניות רגולציה, כפי שהיא נקראת בהצעת החוק המצורפת לנייר זה – לבין בקרה פרלמנטרית על רגולציה יכולה ליצור את השילוב הרצוי. התפקיד של הרשות הרגולטורית הראשית הוא לציין לרגולטורים ולבית הנבחרים תחומי רגולציה משמעותיים שעומדים לפוג, למשל בעוד 18 או 24 חודש; התפקיד של גוף פרלמנטרי העוסק בבקרה על רגולציה, לדוגמה ועדה מיוחדת של הכנסת, הוא למקד את העניין הציבורי והפוליטי בתחום מסוים ולהסב את תשומת הלב הפוליטית הנחוצה כדי להצליח בבחינת הרגולציה בתחום הנבחר ובשיפורה.

#### 4. מבנה נייר העמדה

חלק ב בנייר סוקר את תפקידה של הרשות המחוקקת בבקרה על הרגולציה במבחר מדינות. בחלק זה נעמוד על ההבדלים הקיימים בין בקרתה של הרשות המחוקקת במדינות אלו לבין הבקרה שנציע כי הכנסת תפעיל בישראל; כבר כיום יש לכנסת תפקיד מוגבל באישור רגולציות. חלק ג מתייחס בקצרה לניסיון במדינות אחרות בחקיקת תפוגה. חלק ד יציע מדיניות למעורבות הכנסת בתהליך שיפור הרגולציה, כולל הקמת מנגנון מטה מיוחד שתפקידו לבחון את העלויות הישירות של הרגולציה ואת השפעתן הרחבה יותר על המשק. חלק ה מסכם; נספח א מציג הצעת חקיקה בנידון, המרחיבה את הצעת החקיקה הקודמת, המופיעה בנייר העמדה שפרסמנו בשנת 2017. לאותה הצעה קודמת הוכנסו תוספות ושינויים הנחוצים כדי לשלב בה בקרה של הכנסת על רגולציה ועל תפוגת רגולציה. נספח ב מביא בקצרה את הרקע לדיונים בתוך הממשלה ומחוצה לה על ביצוע ה"מ 2118.

## מי מפחד מדרגולציה?

ארגון ה-OECD והתנועה לאיכות השלטון בישראל מאוחדים בהסתייגותם מהמונח "דרגולציה". לדידם מטרתה של מדיניות הרגולציה אינה אמורה להיות הקלה בעומס הרגולציה או צמצום השפעותיה השליליות (כגון הגבלת התחרות) אלא שיפורה. לפי דו"ח ה-OECD חלק ממשרדי הממשלה בישראל רואים מדיניות שמטרתה "דרגולציה" כמדיניות "פוליטית".<sup>1</sup>

עד כדי כך הגיעו הדברים שהאגף למדיניות רגולציה במשרד ראש הממשלה, שפרסם מסמך מדיניות המלווה את החלטת ממשלה 4,398, כתב בו:

לצד ההצלחה בהטמעת הערך של רגולציה חכמה, מדגיש ה-OECD, במה שהוא מכנה 'הנרטיב' של המהלך, שהחלטה והשיח שבעקבותיה מתמקדים בהפחתת רגולציה ומייצרים תחושה של 'דה-רגולציה' ולכן מעוררים התנגדות. זאת בניגוד לרעיון של 'רגולציה חכמה' שמטרתו רגולציה מאוזנת ואפקטיבית ושאינו מבטא עמדה שלילית ביחס לרגולציה.<sup>2</sup>

ברור שראוי לנצל הערכה של רגולציה מוצעת או קיימת כדי לשפר את איכותה הכללית. עם זאת, מטרת המדיניות לשיפור הרגולציה מתמקדת בהסרת החסמים לצמיחה ורווחה הנובעים מהעומס הרגולטורי הקיים בישראל, שעל עצם קיומה אין עוררין. בהינתן זאת, קשה לפרש את משמעות ההגדרה של המדיניות כ"פוליטית", ואולי משמעותה תלויה בזהות מי שמשמיע ביקורת זו: יכול להיות שמשמעותה "חוסר נחת ממדיניות שמטרתה צמצום סמכויות הממשלה ותפקידה בחברה, נחוץ ככל שצמצום זה יהיה", או "מדיניות שהיינו מעדיפים לא להתעסק בה", או "מדיניות שאומצה על ידי ממשלה הנשלטת בידי מפלגה שהיינו מעדיפים שלא תהיה בשלטון". כאן המקום להזכיר כי ההשפעה השלילית של עומס הרגולציה על המשק הישראלי מוסכמת על כלכלנים מכמעט כל מכוני המחקר, המחלקות האקדמיות והמוסדות הפיננסיים, תהיה האוריינטציה הפוליטית הפרטית שלהם אשר תהיה; עוד הוסכם כי ה-OECD הוא הארגון שדרבן את ממשלת ישראל לאמץ מדיניות הערכה של הרגולציה, וכי כל ממשלה ישראלית, בעלת כל צביון פוליטי, הייתה נענית לדרישת הארגון. הסרת עומס הרגולציה מהמשק הישראלי תמשיך להיות המשימה העיקרית של מדיניות הרגולציה עוד לתקופה ארוכה, ואין אנו רואים סיבה שלא לקרוא לילד בשמו.

1. Daniel Trnka, Eric Thomson, and Lorenzo Allio (OECD), "Strengthening Capacities and Institutions for Co-Ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens," p.19 [http://regulation.gov.il/uploads/reports/7/OECD\\_REPORT.pdf](http://regulation.gov.il/uploads/reports/7/OECD_REPORT.pdf)

2. האגף למדיניות רגולציה - משרד ראש הממשלה, "החלטת ממשלה - רגולציה חכמה, יישום המלצות ה-OECD לממשלה מיולי 2018. 'RIA' על מדיניות הרגולציה בישראל". עמ' 2. [http://regulation.gov.il/uploads/reports/7/RIA\\_4398.pdf](http://regulation.gov.il/uploads/reports/7/RIA_4398.pdf)



# ב. מעורבות נבחרי הציבור בבקרה על הרגולציה בכמה מדינות

”הרשות המחוקקת  
אחראית ומוסמכת  
לדאוג לכך  
שסמכות חקיקת  
המשנה שהיא  
העניקה לגוף  
אחר לא תנוצל  
למטרות החורגות  
מהמטרות שהרשות  
התכוונה אליהן.”

במדינות שונות נהוגה טרמינולוגיה שונה למה שהוא בעצם אותו דבר: חקיקת משנה של רשות בעלת סמכויות מבצעיות (בתוך הרשות המבצעת עצמה או רשויות סטטוטוריות שהוסמכו לכך בחקיקה), כחלק מיישום חקיקה ראשית של בית המחוקקים. בארצות הברית חקיקת משנה נקראת “Rule”; במדינות אנגלוסקסיות אחרות היא נקראת Statutory Instrument, Regulation, Subordinate Legislation או Delegated Legislation. בנייר זה, כאמור, נתייחס לכל הכלים המשפטיים מסוג זה במונחים תקנות, רגולציות או חקיקת משנה.

## 1. בקרת בית המחוקקים על חקיקת משנה: ההיבט החוקתי והיבט תועלת הציבור

חקיקת משנה מתחילה בחקיקה ראשית המסמיכה שר או גוף סטטוטורי להתקין תקנות כדי להוציא לפועל את החקיקה הראשית ולהשיג את מטרותיה. כל סמכות כזאת, כמו כל סמכות בכלל, טומנת בחובה את האפשרות שמפעיל הסמכות ישתמש בסמכותו למטרות שהן מעבר למטרתה המקורית. אפשר לומר שללא בקרה הולמת נטילת סמכות יתר היא עניין ודאי.

סוג אחד של בקרה הוא בקרה משפטית. אך בקרה משפטית היא יקרה, איטית, ונוגעת רק למקרה הספציפי הנידון ואינה יכולה, בדרך כלל, להגיע לכל מרחב הסמכות שרשות מבצעית נוטלת לעצמה. בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה מעוגנת בתפיסה, כי

הרשות המחוקקת אחראית ומוסמכת לדאוג לכך שסמכות חקיקת המשנה שהיא העניקה לגוף אחר לא תנוצל למטרות החורגות מהמטרות שהרשות המחוקקת התכוונה אליהן או חורגות ממטרות שרשות מבצעית מוסמכת לקבל על עצמה.

במבוא לנייר זה הזכרנו את דו"ח הוועדה שדיווחה לבית הלורדים של בריטניה על נחיצותה ובעייתיותה של חקיקת משנה. בשנת 1944, בעיצומה של מלחמת העולם השנייה (שהביאה לידי הרחבה אדירה בהיקף חקיקת המשנה), חבר הפרלמנט הבריטי היו מולסון ממפלגת הלייבור הציע הקמת ועדה מיוחדת של בית ה-Commons (בית הנבחרים) שתפקידה לעיין בכל חקיקת המשנה ולהביא חקיקת משנה טרדנית במיוחד, או חקיקה הפוגעת בזכויות האזרח, לידיעת כלל חברי בית הנבחרים. בפיו של מולסון היו שתי טענות: אחת הטוענת לצורך של הפרלמנט להפעיל בקרה אפקטיבית על חקיקת משנה הנעשית כביכול בשמו ובשם החקיקה הראשית שלו, והשנייה – מעניינת בקונטקסט הישראלי – המטילה ספק ביכולת של בית משפט להפעיל שיקול דעת נכון בהערכת ההשלכות של חקיקת משנה. לטענתו של מולסון, הוועדה המיועדת עתידה לעסוק בחקיקות משנה של הרשות המבצעת:

כלומר, עומדים [W]hich are perfectly lucid and legal [בתבחינים משפטיים but which are bureaucratic, vexatious, embarrassing and harassing to the subject [כלומר, לאזרח]. Whether or not this House should approve an Order of that kind is a political decision which only a Legislature is competent to take . . . [W]hen a Minister of the Crown has exercised his executive discretion . . . that seems to me to be essentially a matter for which he should be held accountable by this House and not by a court of law. It is manifestly impossible for any judge to consider whether the Minister, having all the facts of the case in his mind, exercised his discretion in a reasonable way.

[I]f we are to allow civil servants, under delegated powers, to carry [Parliamentary] legislation further . . . it is obviously most desirable that we should exercise strict control over their tireless zeal and efficiency . . . and be on the look-out for Regulations which, highly convenient to the bureaucrats, will be regarded as intolerably burdensome to the people.<sup>11</sup>

דברים אלו כורכים יחד טענה חוקתית וטענה תועלתנית. התפקיד של בית המחוקקים הוא לפקח על השימוש שהרשות המבצעת עושה בסמכות חקיקת המשנה; אך המטרה העיקרית של פיקוח זה היא להפעיל שיקול דעת מעשי ופוליטי ולשרת את תועלת הציבור באמצעות מניעת רגולציה טורדנית או פוגעת באינטרס החברה האזרחית. פיקוח על השפעות הרגולציה על אזרחים ועל המשק הוא סוג של ניטור חקיקת משנה כדי לשמור על האינטרס האמיתי של הציבור.

טענה נוספת הובאה על ידי מחבר הספר שציטט את המובאה לעיל.

The point is . . . that no one ought to be trusted with power without restraint. . . . Administrators, however well-intentioned and however much they may consult persons and interests directly affected by their particular departments, may be out of touch with the needs and wishes of ordinary men and women . . . Parliament is composed of members who should be in touch with the needs and wishes of the ordinary people of a nation, and it has the authority, ultimately, to withdraw powers delegated.<sup>12</sup>

מקור ניו זילנדי מסכם יפה את הטענות בעד בקרה פרלמנטרית:

[Delegated legislation] should not allow a government to implement [כוונת המחברים, כפי שעולה מהקונטקסט,] היא "לעצב" ולא "לבצע". ברור שביצוע הוא התפקיד policy as this is a matter for parliamentary enactment. . . . The membership of the House of Representatives represents the democratic will of the citizens . . . If a government policy is to become law, it is not enough that the Executive should declare it to be such. Instead, the Executive must submit its policy proposals to the House in form of government Bills, where the House . . . must decide in its collective wisdom whether to pass those Bills into law.

If government policy is implemented by [executive fiat], opposition parties are denied the opportunity to scrutinize, debate, mould and possibly even view legislation before it becomes law. . . . In the case of delegated legislation, because the legislative process is internal to the government, the

media may not even be aware that regulations are going to be made, let alone facilitate debate on what that law should be.

[T]here is a serious danger that delegated legislation will make serious inroads into personal rights in the interests of the policy being promoted. . . . Of course, this is not to say that Acts of Parliament never infringe on personal rights and liberties, because they can and do. Nevertheless, the parliamentary process encourages awareness and debate on those breaches in a way that legislation by [executive fiat] can never match.<sup>13</sup>

סיכום שלוש הטענות של המחברים הנ"ל:

1. קביעת מדיניות היא עניין לבית הנבחרים ולא לרשות המבצעת. תפקיד האחרונה הוא לבצע את מה שהרשות המחוקקת החליטה ולא לקבוע את המדיניות במקומה. ככל שחקיקת משנה תשקף סטייה מהמדיניות שהרשות המחוקקת אישרה בחקיקתה, כך ראוי שרשות זו תוכל לבקר או אף לבטל אותה.
2. חשיפה של חקיקת משנה לבקרה פרלמנטרית מביאה לידי דיון ציבורי פתוח ונותנת לאופוזיציה הזדמנות להשתתף בעיצוב המדיניות, או לפחות לבקר אותה.
3. ללא חשיפה מתאימה ובקרה מתאימה, חקיקת משנה עלולה לפגוע בזכויות יסוד.

במדינות חבר העמים הבריטי בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה החלה כבקרה שמטרתה לוודא כי חקיקת המשנה אינה חורגת מהסמכות המקורית שהוענקה לרשות מבצעת בחקיקה ראשית או שאינה מפירה זכויות יסוד. הרחבת הבקרה גם על ההשפעה הכלכלית של חקיקת משנה, היכן שהיא קיימת, נוספה לאחר מכן.

## 2. מאפיינים כלליים של בקרה פרלמנטרית

מקור מוקדם שחקר בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה, והבאנו מובאה ממנו לעיל, פורס את השלבים העיקריים בבקרה זו כפי שהם התפתחו עד תקופתו (1960) בפרלמנטים של מדינות חבר העמים הבריטי:<sup>14</sup>

**א. פרסום.** הצעד ראשון בהנגשת חקיקת משנה לבקרה פרלמנטרית הוא להבטיח את נגישותה לכול. עד תחילת מלחמת העולם הראשונה ברוב המדינות של חבר העמים החקיקה קבעה כי כל חקיקת משנה תפורסם בקובץ מיוחד.

**ב. הנחה.** נוסף לכך, החקיקה קבעה – לפעמים בשלב היסטורי שלאחר מכן – כי נוסח חקיקת המשנה יונח על שולחן הפרלמנט עם פרסומו, יחד עם דברי הסבר. חובת ההנחה מוטלת על הרגולטור המתקין, ולפעמים החוק קובע כי חקיקת משנה שלא הונחה או שלא נרשמה כמחויב בחוק – בטלה. מנגנון זה בא להבטיח כי אין תקנות או חקיקת משנה אחרת הנעלמות מעיני הרשות המחוקקת.<sup>15</sup>

**ג. העברה לעיון בוועדה מיוחדת.** ברוב הפרלמנטים העוסקים בבקרה על חקיקת משנה קיימת ועדה מיוחדת שתפקידה לקלוט חקיקת משנה ולבחון אותה לפי כמה תבחינים המשתנים ממדינה למדינה. רק לאחרונה כללו חלק מהמדינות חובה לבחון את השפעתה של חקיקת המשנה על המשק. לפעמים לוועדה אין סמכות לעשות יותר מלדווח לפרלמנט על חקיקת משנה בעייתית, אף שיש כמה מדינות שבהן לוועדה עצמה או לחבריה יש סמכויות מיוחדות לבטל חקיקת משנה או להעלותה על מסלול טיפול העשוי להביא לידי ביטולה.

בדרך כלל תקנון בית הנבחרים קובע כי הוועדה מנועה מלדון בהיבטי המדיניות של חקיקת המשנה, כלומר, מלדון אם יש לחייב או לשלול את המדיניות. זאת שאלה פוליטית השנויה במחלוקת בין קואליציה לאופוזיציה. הבקרה עוסקת בהלימות התקנות לערכים המקובלים על הכול, ובין היתר בשאלות:

”ברוב הפרלמנטים  
העוסקים בבקרה  
על חקיקת משנה  
קיימת ועדה  
מיוחדת שתפקידה  
לקלוט חקיקת  
משנה ולבחון אותה  
לפי כמה תבחינים  
המשתנים ממדינה  
למדינה. רק  
לאחרונה כללו  
חלק מהמדינות  
חובה לבחון את  
השפעתה של  
חקיקת המשנה  
על המשק.”

- האם חקיקת המשנה חורגת מהסמכויות המוקנות לגוף המתקין לפי חוק?
- האם היא פוגעת בזכויות יסוד של האזרח, במיוחד אם היא מטילה חובות שלא נכללו בחקיקה הראשית או חובות למפרע?
- האם המתקין התייעץ כדבעי עם הציבור ועם מומחים לפני ההתקנה (סמכות לדרוש מהמתקין להסביר עם מי התייעץ וכיצד התייעץ)?
- האם היא עוסקת בנושאים שראוי לטפל בהם בחקיקה ראשית של בית הנבחרים?
- האם היא עושה שימוש "חריג או בלתי-צפוי" ("unusual or unexpected") בסמכויות הרשות המבצעת?

בפרלמנטים מסוימים החברות בוועדה מחולקת שווה בשווה בין קואליציה לאופוזיציה, כדי להדגיש כי מטרתה אינה לדון בנושאי מדיניות שבהם הקואליציה זכתה ברוב בבחירות. לאחרונה, בחלק מהפרלמנטים החוק מחייב הנחה של הערכת ההשפעה הכלכלית של הרגולציה על שולחן הוועדה. חלק מהוועדות מוסמכות לבדוק לא רק חקיקת משנה אלא אף הצעות חקיקה ראשית לפי התבחינים לעיל.

כדי להבטיח כי ועדה מיוחדת לבחינת הלימותה של חקיקת המשנה לערכים מוסכמים תפעל כמצופה, לא מספיק לכלול את סמכויותיה בחקיקה. תקנון בית המחוקקים חייב להשלים את החוק בקביעת הרכב הוועדה וסמכויותיה בהתאם.

**ד. ביטול.** הכוח האולטימטיבי שהחוק יכול להחיל לבית מחוקקים על חקיקת משנה היא הסמכות לבטלה. היקפה של סמכות זאת משתנה מפרלמנט לפרלמנט. סמכות הביטול לובשת בדרך כלל שתי צורות. צורה אחת היא הליך חיובי (affirmative procedure), שלפיו החוק הראשי קובע כי תקנה לא תיכנס לתוקף אלא אם כן הרשות המחוקקת תאשר את התקנה; אי-עשייה פירושה כי התקנה לעולם לא תיכנס לתוקף. הצורה האחרת היא הליך שלילי (negative procedure), שלפיו התקנה תהיה תקפה אלא אם כן הפרלמנט (או אחד מבתיו) ינקוט פעולה נגדה. בדרך כלל הליך שלילי זה מאפשר לכל חבר פרלמנט להניח על שולחן הבית הצעה לבטל את התקנה או חלק ממנה. הנחת ההצעה מחייבת פעילות אקטיבית של הקואליציה לתמוך בתקנה המאותגרת, שכן בדרך כלל חוסר פעולה עד סוף תקופה מסוימת גורם לביטול אוטומטי של התקנה.



### 3. בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה בבריטניה

בריטניה הייתה אחת המדינות הראשונות לכונן בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה, אך היקף הבקרה שם פחותה מבכל מדינה דוברת אנגלית אחרת, והיא מקבילה לבקרת הכנסת על חקיקת משנה כיום. כל חקיקת משנה בבריטניה מונחת על שולחנה של ועדה משותפת לשני בתי הפרלמנט, ה-Joint Committee on Statutory Instruments- בליווי דברי הסבר. תפקיד הוועדה מוגבל; היא בוחנת רק אם השר המתקין את חקיקת המשנה לא חרג מהסמכות שהוקנתה לו בחקיקה הראשית. הוועדה יכולה להתריע על נטילת סמכות חורגת, או על משהו "חריג או בלתי צפוי" בתקנה המוצעת. בבית הלורדים קיימת ועדה נוספת הבוחנת חקיקת משנה מכל ההיבטים, כולל מדיניות, והוועדה שם יכולה להעיר על חקיקה משנית הנראית לה בעייתית מכל סיבה שהיא. התראה על בעיה בחקיקת משנה אינה כוללת בהכרח את הסמכות לבטל אותה.<sup>16</sup>

הפרלמנט הבריטי כן מוסמך לבטל כמחצית מחקיקת המשנה המונחת לפניו.<sup>17</sup> ההסמכה לבטל חקיקת משנה תלויה בחוק הראשי שחקיקת המשנה מתייחסת אליו; ישנם חוקים המסמיכים את הפרלמנט לבטל חקיקת משנה ויש שאינם מסמיכים. גם אופי הביטול שונה מחוק לחוק. בהליך שלילי כל בית מבתי הפרלמנט מוסמך לאמץ החלטת ביטול, בדרך כלל תוך 40 יום מיום הנחת חקיקת המשנה על שולחן הפרלמנט, ובכך לבטל את החקיקה. בחקיקות מעטות קיים גם תהליך אישור (affirmative procedure), שהוא תובעני יותר: שני הבתים יחד צריכים לאשר את חקיקת המשנה לפני שהיא תיכנס לתוקף. תהליך אישור חקיקת המשנה נידון באחת מכמה ועדות נושא מיוחדות של בית ה-Commons, המכונות Delegated Legislation Committees.<sup>18</sup>

חוק מיוחד ושנוי במחלוקת משנת 2006<sup>19</sup> מסמיך שרים להוציא תחת ידם תיקונים לחקיקה ראשית (!)<sup>20</sup> וכן להתקין תקנות מסוימות כחקיקת משנה, וקובע הליכים מיוחדים לטיפול במסמכים הללו. בתי הפרלמנט רשאים לבטל כל מעשה חקיקה ששר מוציא תחת ידו לפי חוק זה. על השר לבקש הליך שלילי, שהוא קל יותר מבחינתו – אם הפרלמנט אינו פועל, אזי התקנה מתקבלת – או לבקש תהליך אישור ולנמק את בחירתו. ואולם ועדה של כל בית שהוסמכה לטפל בחקיקת המשנה יכולה להפוך את ההליך השלילי לתהליך אישור. אם הוועדה תדרוש הפיכתו של הליך שלילי לתהליך אישור והפרלמנט לא יפעל תוך 40 יום מיום הנחת החקיקה בפניו, אזי חקיקת המשנה תבטל. יש תהליך נוסף המאפשר לשר לתקן הצעת חקיקת משנה

## ”ההסדרים לבקרה על חקיקת משנה לפי החוק והתקנונים של בתי הפרלמנט לכאוריים יותר משהם אמיתיים.”

לפי דרישת הפרלמנט תוך 60 יום, והיא תיכנס לתוקף אם תאושר בשני הבתים.

בתי הפרלמנט אינם מוסמכים לתקן או לשנות חקיקת משנה שהונחה בפניהם. הם רשאים רק לאשר או לדחות את נוסח התקנה (או חלק ממנה) שהונחה בפניהם.

אלו ההסדרים לבקרה על חקיקת משנה לפי החוק והתקנונים של בתי הפרלמנט. אך למען האמת, הם לכאוריים יותר משהם אמיתיים. החשיבות של כלי בקרה אלו תלויה לא רק בסמכות המוקנית לפרלמנט לפי חוק אלא גם בנכונות הפרלמנט לנצל אותה, ורמת הניצול נמוכה מאוד. בבית ה-Commons ועדות הבית המיועדות לכך כמעט ולא עוסקות בעיון של ממש בחקיקת משנה, גם כאשר חוק מסוים מסמין את הבית לבקר או לבטל חקיקת משנה שהממשלה חוקקה (הוועדות מורכבות לפי מפתח מפלגתי, כך שהממשלה שלטת בהם). הבית מעולם לא ביטל חקיקת משנה.<sup>21</sup> פעולת הבקרה משמעותית יותר בבית הלורדים, אשר הקים בשנות ה-20 של המאה הקודמת ועדה מיוחדת שתפקידה לבקר חקיקת משנה, ה-Secretary of State for the Scrutiny Committee. בשנים האחרונות ועדה זו נפגשה עשרות פעמים מדי שנה ופרסמה דוחות המתייחסים למאות תקנות. הוועדה אף רואה את עצמה מוסמכת לבקר את המדיניות הגלומה בחקיקת משנה ולא רק את הלימותה למאפיינים טכניים, כפי שמתחייב מהסמכת הוועדה בתקנון הבית.<sup>22</sup> אך גם בית הלורדים ממעט לנצל את סמכותו לבטל חקיקת משנה. לפי מומחה אחד לנושא הבקרה על חקיקת משנה, המשמעות של ההתנהלות בפועל של הפרלמנט היא שלמעשה בקרה על חקיקת משנה אינה קיימת בבריטניה.<sup>23</sup> נחזור לדון בנושא זה בחלק ה, המוקדש להצעת מבנה של בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה בישראל.

”בניגוד לאנגליה,  
לפרלמנט  
האוסטרלי יש  
מערכת בקרה  
אפקטיבית מאוד  
על חקיקת משנה.”

#### 4. בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה באוסטרליה

בניגוד לאנגליה, לפרלמנט האוסטרלי יש מערכת בקרה אפקטיבית מאוד על חקיקת משנה.

החוק האוסטרלי הראשון שהסמיך את בתי הפרלמנט להפעיל בקרה על חקיקת משנה היה ה-Acts Interpretation Act, 1901, בגרסתו המעודכנת משנת 1904.<sup>24</sup> כיום הסעיפים העיקריים הנוגעים לבקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה מופיעים ב-Legislation Act (2003), בגרסתו המעודכנת (להלן: ”חוק החקיקה”).<sup>25</sup>

**כלליות ההגדרה של חקיקת משנה.** במקור, החוק מ-1904 חייב בקרה פרלמנטרית על רגולציות, ”Regulations”. היו תקופות שבהן הרשות המבצעת ניסתה לעקוף את החוק באמצעות חקיקת משנה תחת מגוון כותרות ותארים. לפיכך הפרק הראשון של חוק החקיקה כולל הגדרה רחבה של ”Legislative Instruments”, לכל מעשה של הרשות המבצעת שיש לו תוקף תחיקתי – כלומר, מעשה שמטיל חובה כללית על הציבור, אינו מיועד למקרה מסוים ואינו חוק ראשי של הפרלמנט.

**רישום במרשם החקיקה (Federal Register of Legislation).** כל חקיקה, לרבות חקיקת משנה במובנה בפסקה הקודמת, חייבת להירשם במרשם אלקטרוני של חקיקה פדרלית (להבדיל מחקיקת המדינות המרכיבות את אוסטרליה). ניהול המרשם ועדכונו הם באחריות היועץ המשפטי של הפרלמנט. חקיקת משנה שאינה מופיעה במרשם ואינה פתוחה לעיון כול – אינה תקפה. החוק מטיל על לשכת היועץ המשפטי להכין באופן שוטף טקסטים מעודכנים של חוקים וחקיקת משנה בתוקף.

החוק מחייב פרסום דברי הסבר לחוק או לחקיקת המשנה, ועדכוניהם, אם צריך. הסברים לחקיקה ועדכוניה יכולים להיות גם בעקבות בקרה על חקיקת המשנה בפרלמנט. חוק החקיקה מחייב נוסף על כך תיאורו של תהליך ההתייעצות הציבורית שליוותה את יצירתה של חקיקת המשנה, או הסבר מדוע לא נועץ הגוף הרגולטורי בציבור (אם לא נועץ), וכן ”כל מידע אחר המתחייב לפי הרגולציה”. באוסטרליה זה כולל דו”ח על הערכת השפעתה של הרגולציה, שהיא חובה – RIS במינוח האוסטרלי (RIA במונחים ישראליים). חומרים המלווים חקיקת משנה, משמשים לעיתים קרובות כבסיס לדיוני הפרלמנט בענייני חקיקת משנה.<sup>26</sup>

**”כל חבר בכל  
אחד משני בתי  
הפרלמנט, הסנאט  
ובית הנבחרים,  
רשאי להניח על  
שולחן הבית שלו  
הצעת החלטה  
לבטל את חקיקת  
המשנה או חלק  
ממנה.”**

**ביטול חקיקת משנה על ידי הפרלמנט: הצעת החלטה של חבר פרלמנט בודד.** כדי להבין את החשיבות ואת העוצמה של החקיקה האוסטרלית המאפשרת למחוקקים לבטל חקיקת משנה, יש לעמוד על עובדה יסודית בנוגע לחוקה האוסטרלית. הפרלמנט מורכב משני בתים, בית הנבחרים והסנאט. סנאטורים נתפסים כנציגי המדינות המרכיבות את אוסטרליה ודרכי בחירתם שונות מדרכי הבחירה של חברי בית הנבחרים, שכל אחד מהם מייצג מחוז בחירה אחד. ממשלת אוסטרליה נשענת על אמון הבית התחתון, בית הנבחרים, שבו היא צריכה להרכיב קואליציית רוב. לסנאט יש סמכות חקיקה שווה לזו של בית הנבחרים, אך הוא משוחרר מהצורך הפוליטי לתמוך בממשלה ובמדיניותה. הרכבו המפלגתי יכול להיות שונה מהרכב בית הנבחרים, והבית כולו, ודאי כל סנאטור בודד, מרגיש חופשי הרבה יותר להתנגד למדיניות הממשלה מחבר בית הנבחרים האוסטרלי או מחברי הכנסת בישראל.

חוק החקיקה מחייב את היועץ המשפטי של הפרלמנט להמציא לכל בית של הפרלמנט את הטקסט של חקיקת משנה, דברי הסבר ומסמכים נלווים מחייבים אחרים תוך שישה ימי ישיבה של הפרלמנט מיום רישומה של חקיקת המשנה, אחרת – חקיקת המשנה תאבד את תוקפה. תוך 15 יום מיום המצאת המסמכים הנ”ל רשאי כל חבר בכל אחד משני בתי הפרלמנט, הסנאט ובית הנבחרים, להניח על שולחן הבית שלו הצעת החלטה לבטל את חקיקת המשנה או חלק ממנה. הונחה הצעת החלטה כזאת על שולחן אחד הבתים – הממשלה אינה יכולה להתעלם ממנה, שכן אם ההצעה לא נמשכה, או אם הבית לא הצביע לדחותה תוך 15 ימי ישיבה מיום הנחתה, אזי הצעת ההחלטה לביטול נחשבת מתקבלת וחקיקת המשנה תבטל.

הייתה תקופה בשנות ה-30 של המאה הקודמת שבה הפרלמנט והממשלה שיחקו משחק ”חתול ועכבר”: הרשות המבצעת הייתה מתקינה חקיקת משנה שנויה במחלוקת, הפרלמנט היה מבטל אותה, ואז בפגרה העוקבת של הפרלמנט הממשלה הייתה מחדשת את חקיקת המשנה. כיום אי אפשר לחדש חקיקת משנה שבוטלה אלא לאחר שעברו שישה חודשים מיום ביטולה.

בבית הנבחרים אין בדרך כלל בעיה לממשלה להשיג רוב שיתנגד להצעת ביטול. בסנאט הסיפור יכול להיות שונה לחלוטין. בדרך כלל, התנגדות של סנאטור לחקיקת משנה מחייבת את הממשלה לפתוח במו”מ עם הבית על תוכן החקיקה.

**ביטול חקיקת משנה על ידי הפרלמנט: מסלול הוועדה לרגולציות וחקיקים.** בשנת 1932 הסנאט האוסטרלי הקים את "הוועדה לרגולציות וחקיקים", The Select Committee on Regulations and Ordinances. פעילות ועדה זו מדגישה את החשיבות של הסדרים בתקנוניהם של בתי נבחרים האמורים להשלים כל סמכות פורמלית המוענקת לבית נבחרים לפי חוק, לבקר או לבטל חקיקת משנה. לחברי הוועדה עצמה אין סמכויות חוקיות בנוגע לחקיקת משנה מעבר לסמכויות המוענקות לכל חבר פרלמנט לפי חוק. ואולם הסנאט האוסטרלי הסמיך את הוועדה לפקח, בשם הסנאט, על כל חקיקת משנה המוצגת לבית. תקנון הוועדה מסמיך אותה לבחון חקיקת משנה ממספר היבטים, כולל בהירות לשון, הלימות לסמכות המוקנית לרשות המבצעת לפי חקיקה ראשית, שמירה על זכויות אדם וכו'. שלא כמו ועדות אחרות, הוועדה מורכבת ממספר שווה של חברי מפלגות הקואליציה והאופוזיציה, ואינה עוסקת בבקרה על מדיניות. זהו מקור אחד לעוצמה הרבה של הוועדה. כפי שמתאר זאת גורם אקדמי המומחה לענייני הוועדה:

The Regulations and Ordinances Committee has been one of the great success stories of the Senate. . . Each year now the Committee examines just under 2000 legislative instruments against its terms of reference. It raises issues of concern in relation to about ten per cent of the instruments. The majority of these concerns are dealt with by way of an explanation from the relevant minister or by the minister undertaking to attend to the Committee's concerns when next the legislation is being amended.

Where there is a delay in dealing with the issues that the Committee has raised or an initial response has not satisfied the Committee, the Chair of the Committee will move a disallowance motion in the Senate. This has, in recent years, always produced a response. *The Senate has not had to disallow a regulation on the initiative of the Committee since 1988. This is simply because, over the many years of its existence, the Senate has always supported a disallowance motion when moved by the Committee. The executive knows that it must reach an accommodation with the Committee or lose its legislation.*<sup>27</sup> (הדגשה הוספה).

”עקרונית,

לפרלמנט

האוסטרלי הסמכות

לא רק לבטל

חקיקת משנה

אלא אף לתקן

”חוקיקת משנה.”

עוצמתה של הוועדה והיכולת שלה לגרום לממשלה המכהנת לשנות חקיקת משנה מבוססות על עצמאותו של הסנאט ועל מסורת הוועדה העוסקת בנושאים עקרוניים שעליהם יש הסכמה רחבה, כגון השמירה על זכויות האזרח ובהירותה של חקיקת המשנה.

**הסמכות לתקן חקיקת משנה.** עקרונית, לפרלמנט האוסטרלי הסמכות לא רק לבטל חקיקת משנה אלא אף לתקן חקיקת משנה, שכניסתה לתוקף תלויה באישור הפרלמנט (affirmative procedure), בתנאי שהחקיקה הראשית שבגינה מותקנת חקיקת המשנה, מאפשרת זאת. ספר המסכם את התקנון ואת הנהלים הרשמיים של בית הנבחרים – כלומר, הבית התחתון של הפרלמנט האוסטרלי – קובע:

An Act (חקיקה ראשית) may provide for the Houses to be able to amend the instrument (חקיקת משנה) in question during the process of approving it. If one House amends such an instrument the other House is informed by message ... The motion can be amended to amend the amendments or to make further amendments.<sup>28</sup>

הפסקה הנ”ל מופיעה בדו”ח של הוועדה לרגולציות וחקיקים, הממליץ על שינויים בסמכויות ובסדרי העבודה של הוועדה. הדו”ח הנ”ל ממשיך וקובע כי אפשר, עקרונית, לכלול בכל חקיקה ראשית סעיף המסמיך את הפרלמנט לתקן חקיקת משנה הנעשית בכפוף לאותה חקיקה – כלומר להפוך את נוהל התיקון לכללי ולשגרתי. ואולם הדו”ח מציין כי עד כה לא אומצה חקיקת ראשית כזאת, והוא אף ממליץ לא להעניק לפרלמנט סמכות תיקון חקיקת משנה.<sup>29</sup>

הדו”ח הנ”ל מציין כי סמכות התיקון אכן קיימת בפרלמנטים של שתי מדינות אוסטרליות, אוסטרליה המערבית ומחוז הבירה.<sup>30</sup>

**בקה פרלמנטרית על חקיקת משנה במדינות אוסטרליה.** רוב מדינות אוסטרליה אימצו מדיניות דומה למדיניות שברמה הפדרלית. יש לציין כי בפרלמנט של מדינת Queensland, המורכב מבית אחד בלבד, אין ועדה מיוחדת העוסקת בבקרה על חקיקת משנה. כל חקיקת משנה עוברת בקרה בוועדה העוסקת בתחום המדיניות הרלוונטי, ודנה בין היתר גם במדיניות הגלומה בחקיקת המשנה ולא רק בהיבטים חוקתיים.<sup>31</sup>

## 5. בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה בניו זילנד

משטר הבקרה הפרלמנטרית על חקיקת משנה בניו זילנד דומה מאוד למשטר באוסטרליה, כולל שלבי הפרסום, ההנחה והביטול. ההבדל העיקרי הוא שלפרלמנט הניו זילנדי בית אחד בלבד, והממשלה תלויה באמונו. לעומת זאת, שיטת הבחירה בניו זילנד דומה לשיטת הבחירה באוסטרליה, כלומר שיטת ה-single transferrable vote. לפי שיטה זו רוב הממשלות המכהנות הן ממשלות מיעוט, ולכן יש לוועדות של הבית יותר חופש להתנגד לחקיקת משנה של הממשלה, שכן לרוב, הממשלה אינה יכולה להפעיל משמעת קואליציונית על כל הוועדות. הבדל נוסף בין ניו זילנד לבין אוסטרליה הוא שאין בבית המחוקקים ועדה מיוחדת המוקדשת לבקרה על חקיקת משנה. חקיקת משנה מועברת ישירות לוועדה העוסקת בתחום המדיניות שבה עוסקת חקיקת המשנה. אם כן, הבקרה נוגעת לא רק לתכונות האמורות לאפיין כל חקיקת משנה, כגון הלימות לחוק המקורי, שמירה על זכויות יסוד והלימות לכללי רגולציה חכמה, אלא אף לתוכן המדיניות המגולמת בחקיקת המשנה.

**תיקון חקיקת משנה:** החוק בניו זילנד מעניק לפרלמנט סמכות נוספת: לתקן חקיקת משנה, או – מה שיוצר אותה תוצאה – לבטלה ולהחליפה באחרת. הדבר נעשה באמצעות הצעת ביטול רגילה; אם ההצעה כוללת סעיף המציע תיקון או החלפה, ואותה החלטה מאומצת בידי הפרלמנט, הגרסה המתוקנת נכנסת לתוקף במקום הגרסה המקורית של הגוף הרגולטורי.<sup>32</sup>

## 6. בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה בקנדה

תהליך חקיקת המשנה בקנדה כולל, בין היתר, חובת רישום חקיקת משנה אצל מזכיר הממשלה ופרסומו. על גופים רגולטורים לפרסם טיוטת חקיקת המשנה להערות הציבור לפני שחקיקת המשנה נכנסת לתוקף. כבר בשלב מוקדם זה, הרגולציות הקנדיות מחייבות פרסום של הערכת הרגולציה, RIA. ההערכה היא חלק מהמסמכים שמתפרסמים יחד עם חקיקת המשנה עצמה ומונחים לפני הוועדה המשותפת של בתי הנבחרים העוסקת ברגולציה.<sup>33</sup>

החוק קובע כי כל חקיקת משנה, לפני כניסתה לתוקף, חייבת לעבור בקרה של מזכיר הממשלה (Privy Council); סמכות הבקרה של מזכיר הממשלה נוגעת להתאמתה של חקיקת המשנה לסמכות המוקנית לרשות הרגולטורית לפי חוק, לבדיקה של פגיעה אפשרית של חקיקת המשנה בזכויות יסוד, לבדיקה של שימוש חריג בסמכות,

ולהתאמה לכללי הניסוח הרשמיים. יש לציין כי לפי החוק הקנדי, אם הצעת חקיקת משנה לא הועברה לבקרתו של מזכיר הממשלה, אזי הממשלה עצמה, על פי המלצת שר המשפטים, רשאית לקבל החלטה המבטלת אותה.<sup>34</sup> חוק זה כנראה מרחיב את סמכות הממשלה לבטל אף את חקיקת המשנה של רשויות סטטוטוריות.

Canada Statutory Instruments Act (1971), כפי שתוקן עד היום, קובע את סמכות הפרלמנט הקנדי לבקר את חקיקת המשנה. הפרלמנט הקנדי מורכב משני בתים, הסנאט ובית ה-Commons. החוק קובע כי כל חקיקת משנה שנחקקה מאז 1971 "מופנית בקביעות לכל ועדה של בית ה-Commons, של הסנאט, או של שני הבתים יחד, שהוקמה למטרת בקרה על חקיקת משנה".<sup>35</sup> יש ועדה משותפת של בתי הפרלמנט שתפקידה לערוך בקרה על חקיקת משנה בהתאם לחוק. סמכויות הוועדה נוגעות לתבחינים טכניים אחדים, כולל במקרים של שימוש חריג בסמכויות, של פגיעה בזכויות או להטלת אגרות, קנסות או עונשים ללא סמכות. לוועדה שני יושבי ראש משותפים; היו"ר מטעם הסנאט הוא חבר מפלגה המרכיבה את הקואליציה, ואילו היו"ר מטעם בית ה-Commons (שבאמונו תלויה הממשלה) הוא חבר אופוזיציה. הסדרים אחרים מחלקים תפקידים נוספים בתוך הוועדה כדי להבטיח, עד כמה שניתן, ניטרליות פוליטית.<sup>36</sup>

רק הוועדה, ולא כל חבר פרלמנט, מוסמכת לבטל חקיקת משנה. כאשר הוועדה פותחת דיון באפשרות לאמץ החלטה לבטל חקיקת משנה מסוימת, עליה להודיע לגוף הרגולטורי שיזם את החקיקה לפחות 30 יום לפני ההצבעה על הצעת החלטה בוועדה, בציפייה כי הרגולטור יפתח במו"מ עם הוועדה לשיפור החקיקה. החלטת הוועדה לבטל חקיקת משנה או חלק ממנה מועברת למליאות של שני הבתים. מכאן הנוהל דומה לנוהל במדינות ווסטמינסטר אחרות. יש לשר, שחקיקת המשנה נמצאת בתחום אחריותו, 15 ימי עבודה ליזום באחד מבתי הפרלמנט הצעת החלטה **לבטל** את המלצת הוועדה; ההצבעה על ההצעה תתקיים ביום רביעי העוקב שבו הפרלמנט יושב. אם השר לא יזם הצעה כזאת, אזי יראו את המלצת הוועדה כהצעה שהתקבלה, וחקיקת המשנה תבטל.<sup>37</sup>



”צעד חשוב היה  
פורמליזציה של  
התהליך הרגולטורי  
באמצעות ‘חוק  
התהליך המנהלי’  
(Administrative  
Procedure Act)  
משנת 1946,  
הקובע תהליכים  
אחידים לעיצוב  
רגולציות.”

## 7. בקרת הרשות המחוקקת על חקיקת משנה בארצות הברית

מדיניות הרגולציה בארה”ב עוצבה באמצעות חקיקות שונות של שני בתי הקונגרס (הסנאט ובית הנבחרים) ובאמצעות צווים מינהליים של נשיאים שונים. בשנת 1935 הקונגרס אימץ את ה-Federal Register Act המחייב את הממשלה ואת הרשויות הסטטוטוריות לפרסם מסמכים רשמיים, כולל חקיקת משנה.

צעד חשוב נוסף בעיצוב חקיקת משנה ובהכנתה לבקרה היה פורמליזציה של התהליך הרגולטורי באמצעות ”חוק התהליך המנהלי”<sup>38</sup> (Administrative Procedure Act) משנת 1946, הקובע תהליכים אחידים לעיצוב רגולציות, שהחוק מסמך כל רשות מינהלית להתקין ולאכוף. החוק קובע חיוב כללי של רשות מינהלית אמריקנית לפעול כך:

א. לפרסם רשימה של תקנות בתוקף, כל תקנה או הוראה שאינן מופיעות ברשימה הרשמית – בטלה לפי חוק.

ב. לפרסם לפחות 30 יום מראש הצהרה על הכוונה להתקין תקנות בתחום מסוים הנמצא בסמכותה של הרשות, תוך ציון תחום העיסוק של התקנה, ואם הוחלט על כך – גם את תוכנה.

ג. לאפשר לציבור לחוות את דעתו על התקנה המוצעת, בכתב או בשימוע פומבי, לפני מתן תוקף לתקנה. יש לפרסם בהצעת התקנה את המועדים ואת המיקומים הרלוונטיים של מתן חוות הדעת והשימועים.

ד. לקבל מהציבור פניות להתקין תקנות, או לשנות או לבטל תקנות קיימות.<sup>39</sup>

יש לציין כי לפי חוק התהליך המנהלי, חקיקת משנה שלא תעבור את כל שלבי התהליך הקבועים בחוק – תבוטל, ואפשר לפנות לבית משפט ולדרוש פטור מחקיקת המשנה ואת ביטולה בשל ליקוי בתהליך קבלתה.

בשנת 1996 נחקק חוק Congressional Review Act (CRA)<sup>40</sup> לפי חוק זה חובה להניח כל חקיקת משנה בפני בתי הקונגרס וכן להעבירו ל-Government Accounting Office (GAO) (בעת אימוץ החוק: ה-General Accounting Office), סוכנות של הקונגרס שהוקמה כדי לסייע במעקב והבקרה אחר הרשות המבצעת. לפי חוק זה, הקונגרס

**”בשנים  
2017–2018,  
שבהם המפלגה  
הרפובליקנית  
שלטה בשני  
בתי הקונגרס,  
והרפובליקני  
דונאלד טראמפ  
כיהן כנשיא,  
הקונגרס השתמש  
בהיקף ללא  
תקדים בסמכותו  
כדי לבטל  
חקיקת משנה  
רבה שאומצה  
בתקופת ממשל  
אובמה הקודם.”**

רשאי לאמץ החלטה המבטלת חקיקת משנה שהונחה בפניו, בתנאי שהצעת הביטול הונחה על שולחן אחד הבתים תוך 60 ימי עבודה מיום הנחת החקיקה בפני הקונגרס<sup>41</sup>. סעיף של החוק קובע שאם חקיקת המשנה הונחה בפני אחד מבתי הקונגרס פחות מ-60 יום לפני שהבית יוצא לפגרה של שלושה ימים או יותר, ניתן יהיה להניח הצעת ביטול על שולחן אותו הבית תוך 60 יום מפתחת מושבו הבא.<sup>42</sup> היות שבתי הקונגרס מרבים לקבוע מושבים קצרים יחסית ותקופות פגרה ביניהם, סעיף זה של החוק מאפשר להאריך את סמכות הקונגרס להניח הצעת ביטול על שולחן אחד הבתים אפילו מספר שנים לאחר הנחתה של חקיקת משנה בפני הקונגרס. סעיף נוסף בחוק קובע שאם הקונגרס מעביר החלטת ביטול לחקיקת משנה, הגוף הרגולטורי שיזם אותה מנוע מלהציע חקיקת משנה דומה עד שהקונגרס יחוקק עבורו סמכות זו בפירוט.<sup>43</sup>

עם זאת, לא קל לקונגרס לבטל חקיקת משנה באמצעות חוק ה-CRA; לפי חוקת ארה”ב יש לנשיא הסמכות להטיל וטו על חקיקת הקונגרס, כולל על החלטות לביטול חקיקת משנה. יש לצפות לכך שנשיא ישתמש בסמכות הזאת כדי לשמר חקיקת משנה שאומצה ביוזמתו. התגברות על וטו של הנשיא דורשת רוב של 2/3 בכל אחד משני בתי הקונגרס, משוכה שקשה לעבור אותה. בשנים 2018–2017, שבהם המפלגה הרפובליקנית שלטה בשני בתי הקונגרס, והרפובליקני דונאלד טראמפ כיהן כנשיא, הקונגרס השתמש בהיקף ללא תקדים בסמכותו כדי לבטל חקיקת משנה רבה שאומצה בתקופת ממשל אובמה הקודם.<sup>44</sup> עד אז, הקונגרס הצליח להשתמש בסמכותו לפי ה-CRA כדי לבטל רגולציה אחת בלבד.<sup>45</sup>

## **8. בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה בעולם האנגלוסקסי – סיכום**

סקירה קצרה זו של חקיקה המסמיכה את הרשות המחוקקת לבטל חקיקת משנה, במובן הרחב שאנו מקנים לפעילות זו בנייר זה, מעלה כמה תובנות עקרוניות ומעשיות:

**א.** במשטרים פרלמנטריים אנגלוסקסיים סמכות הפרלמנט לבקר או לבטל חקיקת משנה, הן של הממשלה הן של רשויות סטטוטוריות שהוקמו בסמכות חקיקה ראשית, נתפסת כעיקרון חוקתי. עצם התופעה של הענקת סמכות לחקיקת משנה לגופים מבצעיים, נחוצה ככל שתהיה במדינה מודרנית, גורמת לאי-נחת. סמכות זו נחשבת פגיעה בהפרדת הרשויות ובסמכות הריבונית של הפרלמנט.

**ב.** הסדרים לבקרה על חקיקת משנה או לביטולה נפוצים בעולם האנגלוסקסי. אולם, האפקטיביות של הסדרים אלו שונה מאוד ממדינה למדינה ותלויה במבנה החוקתי של הממשל ובסמכויות הספציפיות המוקנות לפרלמנט ואף לוועדות של בתי הפרלמנט העוסקות בבקרה על חקיקת משנה.

- כך לדוגמה, בבריטניה לשני בתי הפרלמנט הסמכות לבטל חקיקת משנה, אך הם כמעט ואינם מנצלים סמכות זו, בית ה-Commons - מכיוון שהוא נשלט על ידי הממשלה, ובית הלורדים משום שאינו בית נבחר והלורדים נרתעים מלבטל החלטות של הרשויות "הנבחרות" - בית ה-Commons והממשלה.

- לעומת זאת, בקרה על חקיקת משנה אפקטיבית מאוד באוסטרליה, במיוחד בבית העליון - הסנאט. הממשלה אינה נסמכת, חוקתית, על תמיכת הסנאט, זאת אומרת שחברי הבית אינם משועבדים למשמעת קואליציונית. שלא כמו בית הלורדים בבריטניה, הסנאט האוסטרלי הנבחר נהנה מלגיטימיות דמוקרטית בזכות עצמו, ואין לו בעיה להתעמת עם הממשלה.

- בארצות הברית בתי הקונגרס נבחרים בנפרד מהנשיא. חברי המפלגה של הנשיא נוטים לתמוך במדיניות המשותפת להם ולנשיא, אך בסופו של דבר חברי הקונגרס אינם תלויים בנשיא כמו שחברי פרלמנט תלויים בתמיכת המפלגה שלה הם משתייכים. עם זאת, סמכות הווטו המוקנית לנשיא בחוקה מנטרלת במידה רבה את יכולת הקונגרס להפעיל את סמכותו ולבטל חקיקת משנה.

- בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה אפקטיבית יותר כאשר הרשות המחוקקת מקימה ועדה מיוחדת, חמושה במשאבי מטה הולמים, שכל תפקידה הוא לבחון חקיקת משנה לפי קריטריונים אובייקטיביים, שאינם נוגעים בהכרח לתוכן המדיניות של החקיקה. בחלק מהוועדות הדנות בחקיקת משנה קיימת מסורת של ניטרליות פוליטית, וחברי הוועדה מתאמצים לבחון חקיקת משנה רק לאור ערכים פוליטיים שיש עליהם הסכמה רחבה. בקרה מנקודת המבט של שיפור הרגולציה, דרגולציה וצמצום העומס על המשק ועל הפרט יכולים להיות סוג כזה של בקרה. חברות בוועדות אלו וחלוקת תפקידים שוויונית בין קואליציה לאופוזיציה בהן יכולות לסייע בשמירה על ניטרליות פוליטית ועל ענייניות. עם זאת, לא ברור שאפשר להעתיק מסורת של א-פוליטיות לסביבות פוליטיות אחרות, כגון בישראל.

## ”במדינות שבהן בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה היא אפקטיבית, עצם היוזמה של חבר פרלמנט להציע החלטה לבטל חקיקת משנה עלולה להוביל אוטומטית לביטולה.”

שאלת האפקטיביות של הבקרה היא קריטית. מומחה לבקרה פרלמנטרית שמדבריו הבאנו לעיל, Adam Tucker, כתב כי אי אפשר להתגבר על הפגיעה בעקרונות חוקתיים שחקיקת משנה של הרשויות המבצעיות מייצגת אלא אם כן,

[T]he merits of delegated legislation are subject to at least a minimal level of meaningful scrutiny in Parliament. Meaningful scrutiny has two components: public justification; and vulnerability to defeat. So procedures must be put in place which require the Government to publicly defend the merits of its delegated legislative proposals, and run a genuine, even if only small, risk of them being voted down.<sup>46</sup>  
[הדגשה הוספה]

ד”ר טוקר מבקר את הסדרי הבקרה על חקיקת משנה בבריטניה בדיוק בשל הכשל החוקתי שהוא מזהה בהם: הממשלה כמעט אף פעם אינה נמצאת בסכנת תבוסה בפרלמנט, לא בבית ה-Commons משום שהממשלה שלטת בנעשה בו, ולא בבית הלורדים היות שהבית חושש לחסום פעולות של הממשלה הנבחרת.

**ג.** במדינות שבהן בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה היא אפקטיבית, עצם היוזמה של חבר פרלמנט, או של ועדה של הפרלמנט, להציע החלטה לבטל חקיקת משנה עלולה להוביל אוטומטית לביטולה של חקיקת המשנה, אלא אם כן הממשלה תיזום דיון והצבעה ברשות המחוקקת. הסדר כזה יכול להיות תמריץ לרשויות המבצעיות לבוא בדברים עם המחוקק ולתקן את חקיקת המשנה בהתאם לדרישות האחרון.

**ד.** הסדרים מיטביים של בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה כוללים הסדרים חוקיים אחרים המבטיחים את שקיפותו של תהליך היצירה של חקיקת משנה, כגון חובת הכרזה על **כוונה** לחוקק חקיקת משנה טרם פרסום גרסה סופית שלה, חובת התייעצות עם הציבור לפני חקיקת גרסה סופית, וחובת פרסום חקיקת המשנה ומסמכים נלווים (הכרזה על כוונה להתקין) באתר רישום רשמי כתנאי לחקיקה תקפה.

**ה.** הסדרים מיטביים של בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה מחייבים השהיה של סמכות הרשויות המבצעיות להתקין חקיקת משנה שבוטלה בפרלמנט לפחות לתקופה משמעותית של חצי שנה, כסנקציה נגד התעקשותה של הרשות המתקינה להתעלם מדרישות הרשות המחוקקת.

1. בחלק מהמדינות קיימת סמכות של הפרלמנט לא רק לבטל חקיקת משנה אלא אף לתקן אותה ולהחליף את הגרסה המקורית שלה בגרסה שהפרלמנט אימץ. תהליך זה עשוי בפירוש להיות חלופה לביטול חקיקת משנה ולהיות שימושי במסגרת חוקית שבה ביטול חקיקת משנה פירושו אי-האפשרות לחוקק חקיקת משנה הדומה לחקיקה שהתבטלה לתקופה ממושכת לאחר הביטול.

דו"ח של הוועדה לרגולציות וחקיקים של הפרלמנט האוסטרלי (הוועדה הוזכרה לעיל בפרק משנה ב.4), שדן בהרחבת הסמכויות של הוועדה, כולל המלצה לא לאמץ סמכות תיקון. לטענת מחברי הדו"ח אין לחברי הפרלמנט המומחיות לדון בנושאים טכניים, שהם לרוב הנושאים הנידונים בחקיקת משנה; זאת גם הייתה ההמלצה של היועץ המשפטי לממשלת אוסטרליה.<sup>47</sup> ואולם אפשר לערער על המסקנה הזאת. בתי מחוקקים נדרשים לעיתים קרובות לדון בסוגיות מורכבות וטכניות. הם מצליחים ככל שהם נעזרים ביעוץ מקצועי חיצוני או פנימי, וכך אפשר לעשות כשדנים בחקיקת משנה. גוף רגולטורי שבית המחוקקים דן בביטול חקיקת משנה שלו, ימהר להציג את עמדתו בדיוני הוועדה, שם אפשר לעמת אותו עם גורמים מומחים חיצוניים, כולל עם השגות על חקיקת המשנה מצד הגורמים בשוק האזרחי שחקיקת המשנה חלה עליהם. פעילות התיקון יכולה להיות חשובה במיוחד כשבית המחוקקים דן בחקיקת משנה של גוף סטטוטורי עצמאי שאינו חלק מהממשלה.





# ג. סעיפים של תפוגת רגולציה בחקיקה

**”סעיפי תפוגה (sunset clauses) הם סעיפים הכלולים בחקיקה ולפיהם חוק, תקנה, צו, או כל סוג של חוק יפסק בתאריך מסוים, אלא אם כן יינקטו אמצעים אקטיביים כדי לחדש אותו. סעיפי תפוגה קובעים לעיתים כי גופים רגולטוריים המוקמים לפי חוק יפסיקו להתקיים בתאריך נתון, אלא אם בית המחוקקים יחדש אותם. בדרך כלל, הכוונה בחקיקת סעיף תפוגה היא לגרום לכך שהרגולציה או המוסד העומדים לפוג יעברו הליך בחינה של גוף פרלמנטרי או ממשלתי או של שניהם.<sup>48</sup> מדינות מסוימות אימצו סעיפי תפוגה כלליים, כלומר סעיפים המחילים תפוגה על כל הרגולציות שנים אחדות לאחר התקנתן.**

**אפשר לכנות ”המודל הנאיבי” את ההנחה שלפיה חקיקת סעיף תפוגה כללי החלה על כל הרגולציות תיצור הפחתה גורפת ואוטומטית בהיקף הרגולציה. אחת הטענות המושמעות בעד חקיקת חוקי תפוגה היא שינוי הנחת היסוד בנוגע להמשכיותן של רגולציות ושל גופים רגולטוריים: במקום שרגולציות או גופים ימשיכו להתקיים עד שמישהו ישקיע את ההון הפוליטי ואת המאמץ להפסיק את קיומם, הרי הם יפסיקו להתקיים אלא אם כן יושקעו מאמץ והון פוליטי כדי לחדש אותם. חלק מהמחקר הקיים מציין כי לא כך הם פני הדברים.<sup>49</sup> בדרך כלל אי אפשר להותיר תחומי פעילות שלמים ללא רגולציה, לדוגמה, בטיחות המזון או תקנוני בנייה. כשחסרים המשאבים המינהליים או תשומת הלב הפוליטית הנחוצים להערכה מחדש של רגולציה פוקעת, חוקי תפוגה גורמים לגופים רגולטוריים ”לגלגל” רגולציה קיימת (ובתי מחוקקים – ”לגלגל” גופים רגולטוריים) הלאה – כלומר, לחדש את הרגולציה או את קיומו של המוסד ללא בחינה.**

**אפשר לכנות ”המודל הנאיבי” את ההנחה שלפיה חקיקת סעיף תפוגה כללי החלה על כל הרגולציות תיצור הפחתה גורפת ואוטומטית בהיקף הרגולציה. אחת הטענות המושמעות בעד חקיקת חוקי תפוגה היא שינוי הנחת היסוד בנוגע להמשכיותן של רגולציות ושל גופים רגולטוריים: במקום שרגולציות או גופים ימשיכו להתקיים עד שמישהו ישקיע את ההון הפוליטי ואת המאמץ להפסיק את קיומם, הרי הם יפסיקו להתקיים אלא אם כן יושקעו מאמץ והון פוליטי כדי לחדש אותם. חלק מהמחקר הקיים מציין כי לא כך הם פני הדברים.<sup>49</sup> בדרך כלל אי אפשר להותיר תחומי פעילות שלמים ללא רגולציה, לדוגמה, בטיחות המזון או תקנוני בנייה. כשחסרים המשאבים המינהליים או תשומת הלב הפוליטית הנחוצים להערכה מחדש של רגולציה פוקעת, חוקי תפוגה גורמים לגופים רגולטוריים ”לגלגל” רגולציה קיימת (ובתי מחוקקים – ”לגלגל” גופים רגולטוריים) הלאה – כלומר, לחדש את הרגולציה או את קיומו של המוסד ללא בחינה.**

**אפשר לכנות ”המודל הנאיבי” את ההנחה שלפיה חקיקת סעיף תפוגה כללי החלה על כל הרגולציות תיצור הפחתה גורפת ואוטומטית בהיקף הרגולציה. אחת הטענות המושמעות בעד חקיקת חוקי תפוגה היא שינוי הנחת היסוד בנוגע להמשכיותן של רגולציות ושל גופים רגולטוריים: במקום שרגולציות או גופים ימשיכו להתקיים עד שמישהו ישקיע את ההון הפוליטי ואת המאמץ להפסיק את קיומם, הרי הם יפסיקו להתקיים אלא אם כן יושקעו מאמץ והון פוליטי כדי לחדש אותם. חלק מהמחקר הקיים מציין כי לא כך הם פני הדברים.<sup>49</sup> בדרך כלל אי אפשר להותיר תחומי פעילות שלמים ללא רגולציה, לדוגמה, בטיחות המזון או תקנוני בנייה. כשחסרים המשאבים המינהליים או תשומת הלב הפוליטית הנחוצים להערכה מחדש של רגולציה פוקעת, חוקי תפוגה גורמים לגופים רגולטוריים ”לגלגל” רגולציה קיימת (ובתי מחוקקים – ”לגלגל” גופים רגולטוריים) הלאה – כלומר, לחדש את הרגולציה או את קיומו של המוסד ללא בחינה.**

**”השוואה זו חוטאת  
ללב העניין, שכן  
ההבדל המהותי  
בין ”פס”ד טבקה”  
[Brown-] ל”פס”ד  
אילות” הוא  
מעמד המשפטי  
ועתידן השונה של  
כל אחת מקבוצות  
הילדים. לא הרי  
אזרחים בעלי  
מעמד קבע בארץ  
– שהגיעו אליה  
כדין, ושאופק  
החיים הצפוי  
להם הוא במדינת  
ישראל כחלק בלתי  
נפרד מהחברה  
האזרחית – כהרי  
שוהים בלתי-  
חוקיים.”**

לאחר שהם קמים, גופים רגולטורים בדרך כלל יודעים היטב כיצד להגן על קיומם ועל הרגולציות שלהם. המקור המצוטט להלן אף ממליץ לכלול בחקיקה סעיף המעגן את פעולת ההערכה מחדש של רגולציות העומדות לפוג:

The main potential for future use [of sunset legislation] lies in a more systematic application of sunset clauses with regard to . . . policy goals. To achieve this, sunset clauses must be coupled with evaluation clauses, and the criteria of ex-post evaluation must be defined according to the respective policy objectives.<sup>50</sup>

אך אין בכך די. הערכת רגולציה דורשת משאבים מינהליים ותשומת לב פוליטית. המשאבים המינהליים לביצוע בחינת רגולציה אמורים להיות ברשות מרכזית האחראית למדיניות רגולציה, אם יש לה הכלים המשפטיים והמינהליים לבחון את הרגולציה בעצמה או בסמכותה לדרוש מרגולטורים לעשות זאת. ואולם הסמכות המשפטית היבשה לדרוש רפורמה ברגולציה אינה מספקת כשלעצמה. דרוש גם דחף פוליטי להתמקד בנושא ולעשות בו רפורמה. ה”דלק” הפוליטי לרפורמה יכול לבוא מהרשות המבצעת, כאשר היא נענית ללחץ ציבורי. באותה מידה היא יכולה לבוא מהרשות המחוקקת, כאשר זאת מוסמכת לבקר ולפסול רגולציה.

המקור שצוטט לעיל אף ממליץ לא לכלול בחקיקה סעיף תפוגה כללי החל על כל החקיקה או על כל חקיקת המשנה. לטענת המקור, העומס הבירוקרטי שסעיף כזה מטיל על הרשויות הרגולטוריות הוא כל כך גדול עד שבפועל ההערכה מחדש של רגולציה לא תצא לפועל. המקור ממליץ להשתמש בסעיפי תפוגה באופן סלקטיבי ולכלול אותם רק בחלק מהחקיקה.<sup>51</sup>

אך ההמלצה האחרונה מעלה קושי: כיצד לבחור את התחומים שבהם יש לכלול סעיפי תפוגה בחקיקה מקורית או בחקיקת משנה? אין לכך תשובה טובה. ההחלטה לכלול סעיף תפוגה בחקיקה זו ולא בחקיקה אחרת היא ניסיון לצפות, שנים מראש, אילו סוגיות רגולטוריות תדרושנה תשומת לב מיוחדת בעת פקיעתו של תוקף החקיקה הראשית או של תוקף חקיקת המשנה. לרוב, זאת משימה בלתי אפשרית. סוגיות רגולטוריות עשויות לעלות על סדר היום הציבורי באופן אקראי; לחלופין, קשיים העולים בסוגיה רגולטורית מסוימת עשויים להתגלות רק לאור ניסיון ארוך טווח של הרגולטורים המפעילים את הרגולציה או של ציבור המפוקחים. אם במקרה החקיקה הראשית או חקיקת המשנה העוסקות בתחום הנידון אינן כוללת סעיף תפוגה, אזי הנזק עשוי להימשך תקופה ארוכה. אי לכך



**”הליכי תפוגה  
שעושים גופים  
פרלמנטריים  
ללא מעורבות  
של הגופים  
הרגולטורים אשר  
הרגולציות בתחומי  
הפעילות שלהם,  
גורמים לחוסר  
שיתוף פעולה  
ולגרירת רגליים  
מצד הרגולטורים.”**

יש לאמץ מדיניות המבטיחה **הזדמנות** להעריך למפרע (ex post) **כל** סוגיה רגולטורית, אך הבחירה באילו סוגיות להתמקד תיעשה כשהזדמנות זו תגיע, לפי סדר העדיפות של הרשויות המקצועיות (כגון רשות למדיניות רגולציה), או של הרשות המבצעת או של הרשות המחוקקת, בעקבות דרישות הציבור.

מחקר השוואתי בנושא תפוגת רגולציה מצא את הממצאים האלה:

1. שימוש בהליכי בדיקה ללא זרז של מועד אחרון, זאת אומרת ללא תפוגה, גורם לגרירת רגליים ולא-בדיקה למפרע של רגולציה.
2. שימוש בתפוגה ללא הליכי בדיקה מוקפדים גורם לחידוש פרוצדורלי אוטומטי של רגולציות (אין מדינות שבהן יש תפוגה מוחלטת ללא כל אפשרות לחידוש).
3. הטלת האחריות להליכי תפוגה על ועדות פרלמנטריות בלבד גורמת לחידוש אוטומטי, מכיוון שאין לחברי הוועדה זמן, משאבים וידע מספיקים כדי לערוך בדיקות איכותיות.
4. הליכי תפוגה שעושים גופים פרלמנטריים ללא מעורבות של הגופים הרגולטורים אשר הרגולציות בתחומי הפעילות שלהם, גורמים לחוסר שיתוף פעולה ולגרירת רגליים מצד הרגולטורים.<sup>52</sup>

כלומר, סעיפי תפוגה יעילים יותר כאשר קיימת **סינרגיה** בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת, במיוחד באותו גוף ברשות המבצעת החולש על המומחיות ועל המשאבים המינהליים להערכת רגולציה לעומק. הרשות המחוקקת יכולה לספק את הדחף הפוליטי לערוך בדיקה מעמיקה של מכשולי הרגולציה הקיימת; הרשות המבצעת יכולה **להתריע** על נושא מסוים כראוי לבחינה מחודשת ומעמיקה.<sup>53</sup>

**סעיפי תפוגה בארצות הברית.** ב-2012 פרסם מרכז מרקטוס של אוניברסיטת ג'ורג' מייסון מחקר אמפירי שהשווה את האפקטיביות של הליכי בחינת רגולציה בריסון רגולציה בקרב 50 המדינות של ארצות הברית.<sup>54</sup> רק אמצעי מדיניות אחד נמצא חשוב ומשפיע משמעותית – תפוגה, מכיוון שהיא מאלצת את מנגנוני המדינה לבחון את השפעת הרגולציה למפרע, **לאחר** שהיא יושמה במשך כמה שנים. לפי המחקר, לניתוחי עלות-תועלת **לפני** החלת הרגולציה יש חסרונות אחדים. ראשית, קשה לאמוד את העלות והתועלת האמיתיות של רגולציה לפני שמחילים אותה על המשק. קשה לחזות מראש איך המחירים והשחקנים בשוק יגיבו אליה. שנית, ניתוחי העלות-תועלת עצמם יכולים להיות שגויים או חלקיים, ואפילו נתונים להשפעה ולהטיה בידי הגורמים שעליהם הרגולציה תחול.

## ”החוק מחייב את הרשות להזמין את הציבור להגיש הערות והתנגדויות לסימון, ומחייב אותה להגיב עליהן.”

המחקר מצא שני כלים נוספים יעילים, אך במידה פחותה משמעותית מתפוגה, והמליץ להשתמש בהם כאמצעים משלימים: (1) בדיקה של ההשפעה הפיסקאלית של הרגולציה על המדינה (הכנסות ממיסים, הוצאות הקשורות לאכיפת הרגולציה וכו'). (2) תהליך RIA.

**היישום המוצלח במדינת צפון קרוליינה.** אחת המדינות האמריקאיות אשר, לפי מחקר מרקטוס, יישמו בהצלחה גדולה את מודל ה”תפוגה+בחינה” (“sunset provisions with periodic review”) היא צפון קרוליינה, שחוקקה את ”חוק הרפורמה הרגולטורית” ב-2013. החוק קבע כי כל רגולציה חדשה תכיל סעיף הגורם לתפוגתה בעבור 10 שנים. נוסף על כך, כל הרגולציות הקיימות יעברו בחינה מחדש תוך 10 שנים, לפי לוח זמנים שנקבע על סמך השנה שבה הן הוסדרו.

הרפורמה הטילה על כל משרד וגוף של הרשות המבצעת לבחון את הרגולציות הקשורות אליו לפי לוח הזמנים של הרפורמה, ולסמנן כנחוצות או כלא נחוצות. החוק מחייב את הרשות להזמין את הציבור להגיש הערות והתנגדויות לסימון, ומחייב אותה להגיב עליהן. בסוף התהליך על הרשות להגיש ל”ועדה לביקורת כללים” (Rules Review Commission) דו”ח מפורט שיכיל את כל ה”ל – דיוני הוועדה, החלטתה, הערות הציבור, תגובותיה להערות הציבור והסימון הסופי. אם הרשות לא סיימה את הליך הבדיקה במסגרת חלון הזמן שהוקצב לה – הרגולציה תפקע אוטומטית.

הוועדה לביקורת כללים הוקמה ב-1986. במסגרת הרפורמה הורחבו תפקידיה. הוועדה אחראית לבדיקת רגולציות וחוקים בצפון קרוליינה, ובמיוחד הוועדה בודקת: (1) סמכות – אם לרשות שהטילה את הרגולציה אכן יש הסמכות להטיל אותה. (2) בהירות – אם הרגולציה מנוסחת בלשון ברורה ולא משתמעת לשתי פנים. (3) נחיצות – אם הרגולציה ”נחוצה באופן סביר” לרשות כדי למלא את תפקידה. (4) אם הסדרת הרגולציה נעשתה תוך ציות לדרישות הפרוצדורליות הקבועות בחוק. במסגרת הרפורמה הוטל התפקיד של בדיקת רגולציות קיימות על הוועדה.

הוועדה בוחנת את הדו”חות שהועברו לה לפי התבחינים ה”ל, בוחנת את הערות הציבור ואת תגובות הרשות להן, ומביעה את דעתה – האם הרגולציה עומדת בתנאי הבדיקה? האם יש ממש בהתנגדויות הציבור? האם הסימון מוצדק? הוועדה מגישה את הדו”ח שלה לוועדת הפיקוח להליכים מינהליים, המשותפת לשני בתי המחוקקים של צפון קרוליינה (Joint Legislative Administrative Procedure Oversight Committee). הוועדה המשותפת רשאית

”פעמיים בשנה,  
הנציב לרגולציה  
טובה שולח  
לכל משרדי  
הממשלה ולגופים  
הרגולטורים  
רשימה של  
רגולציות אשר  
מועד פקיעתן  
מתקרב ומורה להם  
להתחיל לנתח את  
השפעות הרגולציה.“

לא להסכים עם החלטות הוועדה לביקורת כללים ולהורות לרשות הרגולטורית לחזור על הליך הבדיקה בשנה הבאה.

אם הרגולציה סומנה בידי הרשות ובידי הוועדה לביקורת כללים בלא נחוצה – היא פוקעת. אם הרגולציה סומנה בידי הרשות או בידי הוועדה כנחוצה – היא תחודש בהליך הזהה להליך הסדרתה של רגולציה חדשה. במילים אחרות – ההליך שקול למצב שבו הרגולציה מבוטלת ונדרש להסדירה מחדש.

לאחר כמה שנים נמצא שיישום מודל זה, במסגרת הרפורמה, מפחית את סך מלאי הרגולציות ואת קצב ההסדרה של רגולציות חדשות, ושהוא גם בעל השפעה כלכלית חיובית משמעותית.

**מודל התפוגה האוסטרלי.** מודל התפוגה נוסה בתחילת שנות השמונים במדינה הפדרלית האוסטרלית ויקטוריה, ועם הזמן אומץ באופן גורף גם במדינות האחרות של אוסטרליה וגם בממשל הפדרלי. במסגרת חוק ה-Subordinate Legislation Act (1994) של מדינת ויקטוריה נכלל סעיף הגוזר תפוגה על חקיקת משנה קיימת לפי לוח זמנים, ועל חקיקת משנה חדשה כעבור 10 שנים מיום חקיקתה.

במסגרת הרפורמה הוגדרו מחדש תפקידיה של הוועדה לתחרות ויעילות של ויקטוריה (Victorian Competition and Efficiency Commission), שסמכויותיה הועברו בשנת 2015 למשרד הנציב לרגולציה טובה, (Office of the Commissioner for Better Regulation) שהוא הסמכות המרכזית בויקטוריה לפיקוח על התקנת רגולציה (מקביל ב-OECD ל-ROB, הגוף המרכזי לפיקוח על רגולציה).

פעמיים בשנה, הנציב לרגולציה טובה שולח לכל משרדי הממשלה ולגופים הרגולטורים רשימה של רגולציות אשר מועד פקיעתן מתקרב ומורה להם להתחיל לנתח את השפעות הרגולציה. כמקובל בשיטות הערכת רגולציה, בהליך זה יש חלון זמן למשוב מהציבור. ההליך מוגדר על ידי סדרה ברורה ומקיפה של קווים מנחים, הוא אחיד לכל גופי הממשלה וזהה גם להליך המופעל לפני החלת רגולציה חדשה. האחריות לבקרה מוטלת על גופי הממשלה, והנציב לרגולציה טובה מספק יעוץ והכוונה. ההמלצה של נציב זה לכל גוף ממשלתי היא להקדיש כחצי שנה לתהליך כולו.

## ”החוק מחייב את הרשות להזמין את הציבור להגיש הערות והתנגדויות לסימון, ומחייב אותה להגיב עליהן.”

כל גוף ממשלתי יכול, באמצעות השר הממונה עליו, לבקש מראש הממשלה הארכה של עד שנה לתוקפה של כל רגולציה. החוק מתיר הארכה אחת בלבד. בסיום התקופה הרגולציה פגה ובטלה.

אם ברצונו של הגוף הרגולטורי לשמור על הרגולציה כמות שהיא או מעודכנת, עליו לכוון רגולציה חדשה שתחליף את הקיימת, ותאריך תחולתה יהיה לכל המאוחר יום לפני פקיעת הרגולציה הקיימת כדי להבטיח המשכיות. זו הסיבה העיקרית לכך שהליכי הבדיקה לרגולציות קיימות וחדשות זהים.

**הערכה של פעילות ממשלתית בשווייץ.** הגישה השוויצרית להערכה תקופתית של פעילות הממשלה אינה בנויה על סעיפי תפוגה דווקא אלא על הערכה תקופתית למפרע (ex post) של פעילות ממשלתית. סעיף 170 בחוקה השוויצרית מחייב את הפרלמנט להעריך את האפקטיביות של פעילות הממשלה, מבלי לפרט את אמצעי ההערכה. הממשלה הפדרלית הטילה את האחריות להערכה עצמית על גופים רגולטוריים ועל משרדים בממשלה, ומגדירה מדי שנה את תחומי המדיניות שבהם יש להתמקד. מקור אחד<sup>55</sup> מנה 828 הערכות שנעשו בין השנים 1979 – 2009. עם זאת, נמצא כי כשליש מהגופים הרלוונטיים בממשלה הפדרלית השוויצרית אינם עושים הערכה עצמית. כמובן, ההערכה העצמית של הרשות המבצעת אינה ממלאת את חובת ההערכה של הפרלמנט את הרשות המבצעת.

ואולם בתוך הפרלמנט השוויצרי קיימת **יחידת מטה** המוקדשת לבקרה פרלמנטרית על הרשות המבצעת, והיא מקבילה ליחידת כת”ף (יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי) בישראל.<sup>56</sup> (התייחסות להלן בסעיף ד.6).



# ד. הצעה לבקרה על רגולציה ועל חקיקת משנה אחרת בכנסת ישראל בליווי סעיף תפוגה כללי

”למתן סמכות

לכנסת לבקר

חקיקת משנה

יתרונות

פוטנציאליים

רבים – בתנאי

שהנושאים

שהכנסת

מוסמכת לטפל

בהם וההסדרים

הפוליטיים

והמינהליים

המיועדים לבקרה

בנויים נכון.”

במדינות אנגלוסקסיות שיש בהן משטרים פרלמנטריים, סמכות בית המחוקקים לבקר ואף לבטל חקיקת משנה נתפסת כעיקרון חוקתי. ברובן הבקרה אמורה להסתמך על עקרונות קונצנזואליים, כגון הלימות חקיקת המשנה לסמכויות המוקנות לגוף המתקין בחקיקה ראשית, או שמירה על זכויות יסוד. אפשר להמשיג את עניין הרגולציה המיטבית, המטילה עלויות מינימליות על הציבור ומעודדת תחרות ופעילות כלכלית חופשית, כדוגמה לעיקרון קונצנזואלי, שאינו תלוי במהות המדיניות בפועל.

למתן סמכות לכנסת לבקר חקיקת משנה יתרונות פוטנציאליים רבים – בתנאי שהנושאים שהכנסת מוסמכת לטפל בהם וההסדרים הפוליטיים והמינהליים המיועדים לבקרה בנויים נכון. היתרונות העיקריים שיכולים לצמוח מהסמכת הכנסת לבקר חקיקת משנה הם:

- למלא לקונה חוקתית בסמכות בית המחוקקים. הטיעונים החוקתיים התומכים בבקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה במשטרים פרלמנטריים אחרים תקפים אף בישראל.
- לספק תמריץ לגופים רגולטוריים לכבד את המטרות של מדיניות הרגולציה של הממשלה, במיוחד בתחום צמצום הנטל הרגולטורי, מניעת פגיעה בתחרותיות וחשיפת המשק לתחרות בין-לאומית. אימוץ מטרות לשיפור האסדרה בידי חברי כנסת,

בשילוב מתן בלים להכריח גופים רגולטוריים להתחשב ברצונות הח"כים, עשויים לספק את התמריץ שיביא לידי שינוי בתרבות המינהלית של הגופים הרגולטוריים לחתור לשיפור הרגולציה. תמריץ לשינוי התרבות המינהלית הוא הנדבך החסר במדיניות הרגולציה העכשווית.

- הכללת גופים סטטוטוריים יחד עם משרדי הממשלה כגופים שחייבים לעמוד בבקרה על הרגולציה שהם מתקינים. כפי שתואר בחלק ב, אי-החלות של המדיניות לשיפור הרגולציה על גופים סטטוטוריים היא חיסרון בולט של המדיניות היום.

ביום יש לכנסת סמכות מוגבלת לבקר או לפסול חקיקת משנה – תקנות. סמכות זו קיימת רק במקום שחקיקה ראשית הסמיכה בפירוש את הכנסת לעשות כן. הסמכות הזאת מוקנית בדרך כלל לוועדות קבועות של הכנסת. מצד אחד, בקרת הכנסת על חקיקת משנה אינה מוגבלת לנושאים שבקונצנזוס הפוליטי, אלא יכולה לגעת במהות המדיניות המשתקפת מהתקנות. מצד שני, לבית המחוקקים הישראלי – הכנסת – בית אחד. הממשלה נסמכת על רוב בכנסת. זאת אומרת שחברי הכנסת ממפלגות הקואליציה כפופים למשמעת קואליציונית בהצבעות. ככל שוועדות הכנסת הדנות בחקיקת משנה נשלטות על ידי הקואליציה, כך בקרה אפקטיבית של הכנסת על חקיקת משנה שמקורה ברשות המבצעת, אינה פשוטה. יש אך סיכוי קטן שבקרה כזאת תמלא את שני התנאים שציין המלומד Tucker והבאנו לעיל: היכולת להכריח את הממשלה להגן על מדיניותה בפומבי, וסיכוי סביר לתבוסתה.

להלן נפרט מודל של בקרה אפקטיבית של הכנסת על רגולציה שעשויה להתאים לישראל. מודל זה כולל פורמליזציה של תהליך עיצוב הרגולציה (או של חקיקת משנה אחרת), חשיפתה להערות ולביקורת הציבור ופרסום רשמי של חקיקת המשנה והנחתה על שולחן הכנסת כתנאי לכניסתה לתוקף. הסעיפים בהצעת החוק המקורית ל"רשות לטיוב האסדרה", שפורטו בנייר העמדה המקורי של קהלת בנושא מדיניות רגולציה, תוקנו בנייר זה בהתאם למודל המוצע. בגרסה כאן נכלל פרק על בקרת הכנסת על רגולציה (פרק ג) וכן פרק על תפוגה אוטומטית של רגולציה (sunset provisions) (פרק ד). עיקרי החוק הנוגעים לבקרת הכנסת על רגולציה הם כדלהלן:

**”כל אדם רשאי  
למסור לגוף  
הרגולטורי חוות  
דעת על רגולציה  
שאוכרזה תוך 45  
יום מיום אכרזתה.”**

1. **ניהול של רשימת רגולציה בתוקף.** כבר הנוסח הקודם של החוק חייב גופים רגולטוריים למסור את הטקסט של הרגולציות בתוקף לרשות למדיניות רגולציה שתוקם לפי החוק. רשות זו אחראית לנהל מאגר של רגולציה בתוקף ולפרסם אותה, ורגולציה שלא תימסר לרשות לפרסום – תהיה בטלה (סעיף 12 בגרסה כאן).

2. **פורמליזציה של תהליך התקנת רגולציות.** סעיף 8 לחוק בגרסה המוצעת קובע שני מועדים בשנה, האחד במאי והאחד בנובמבר, אשר בהם רשאי גוף רגולטורי להכריז כי רגולציה חדשה או מתקנת נכנסת לתוקף, בשפת החוק – ”להתקין”. תאריכים אלה מכונים בהצעת החוק ”מועדי אכרזה”. לפחות שישה חודשים לפני מועד ההתקנה חייב הרגולטור להכריז על כוונתו להתקין רגולציה באותו נושא ספציפי. האכרזה אינה צריכה לכלול טקסט מדויק של הרגולציה, אך היא חייבת להבהיר את מהותה ואת מטרתה של הרגולציה אשר בכוונתו להתקינה ועל מי היא תחול. אפשר, בשלב זה, ללוות את האכרזה בדו”ח הערכת הרגולציה (RIA). האכרזה, ואם קיימת הערכה שלה – גם ההערכה, יונחו על שולחן הכנסת (סעיף 7(א)).

כל אדם רשאי למסור לגוף הרגולטורי חוות דעת על רגולציה שאוכרזה תוך 45 יום מיום אכרזתה. הגוף הרגולטורי רשאי לערוך שימועים ציבוריים לרגולציה המוצעת, והרשות למדיניות רגולציה רשאית לחייב את הגוף הרגולטורי לעשות כן. אם אין הערכה של הרגולציה, החוק מחייב את הרגולטור להעריכה, ואת הרשות להגיב לה, כתנאי לכניסת הרגולציה לתוקף (סעיפים 7(א) – 7(ב)).

3. **מסירת רגולציות חדשות לעיון הכנסת.** כמו אכרזה על כוונה להתקין, רגולציות מותקנות בליווי דברי הסבר והערכה חייבות להיות מונחות על שולחן הכנסת. רגולציה והמסמכים הנלווים לה, שלא הונחו – בטלים.

4. **סמכות חברי הכנסת להציע ביטול רגולציה.** כפי שנהוג באוסטרליה ובניו זילנד, כל חבר כנסת רשאי להניח על שולחן הכנסת הצעה לבטל רגולציה או חלק ממנה, ואם לא הצביעה הכנסת לבטל את ההצעה עד סוף המושב, אזי הרגולציה הנידונה מתבטלת והרגולטור חייב להתחיל את תהליך האכרזה וההתקנה מחדש (סעיף 15(א)). כדי למנוע שטף של הצעות ביטול שיבזבזו חלק גדול מדי של זמן הכנסת, כל חבר כנסת מוגבל לשתי הצעות ביטול בכל מושב (סעיף 15(ב)). ואולם, היות שלכנסת אין אלא בית אחד שעליו הממשלה נסמכת, אין לצפות להצלחות רבות בניסיונות של חברי כנסת יחידים לבטל רגולציות. דרוש מנגנון נוסף.

## ”מומלץ כי הוועדה תהיה שקולה בהרכבה ותכלול שישה חברי קואליציה ושישה חברי אופוזיציה.“

5. **הוועדה לענייני רגולציה.** ההשראה לסעיף זה בחוק החדש נובעת מהחוק הקנדי שנידון לעיל ומשקפת ניסיון ליצור משהו חדש – ועדה של הכנסת שדנה בנושאי רגולציה, אך מנקודת המבט של שמירה על רשימה סגורה של עקרונות קונצנזואליים, ביניהם כללי רגולציה טובה, ולא כחלק מהמאבק המתמיד והשגרתי בין אופוזיציה לקואליציה על מהות המדיניות. יש להקים את הוועדה לפי סעיף מיוחד (סעיף 3(ד)) שיתוסף לחוק הכנסת, ויש לתקן את תקנון הכנסת כך שיכיר בקיום הוועדה החדשה ויסמיך אותה לדון ברגולציות בכפוף לשלוש מגבלות:

1. אם הרגולציה מקנה לרשות המתקינה אותה סמכויות שהן מעבר לסמכות המוקנית לה בחוק הראשי להתקין רגולציות;
2. אם הרגולציה פוגעת יתר על המידה בזכויות או בקניין של הציבור;
3. אם הרגולציה אינה עולה בקנה אחד עם המטרות – כינון רגולציה טובה – של חוק הרשות למדיניות רגולציה.

**מבנה הוועדה וכללי הצבעה בה.** כדי להיות אפקטיבית, יש לבנות את כללי הפעולה של הוועדה כך שמצד אחד היא לא תשמש לניגוח פוליטי גרידא על בסיס מפלגתי צר, ומצד שני שיהיה סיכוי סביר שאם היא תחליט להפעיל את סמכותה בשיקול דעת – תוכל לעשות זאת באפקטיביות, כלומר לבטל או לשנות רגולציה בעייתית.

מומלץ כי הוועדה תהיה שקולה בהרכבה ותכלול שישה חברי קואליציה ושישה חברי אופוזיציה (חוק הכנסת, סעיף 3(ד)); אם ההרכב של הקואליציה והאופוזיציה ישתנה בתקופת כהונתה של הכנסת, הרכב הוועדה ישתנה בהתאם לכך. יו”ר הוועדה יהיה חבר אופוזיציה (שם, סעיף 3(ד)2). הצעה לדון ברגולציה תקפה רק אם תמכו בה חבר קואליציה וחבר אופוזיציה (חוק הרשות למדיניות רגולציה, סעיף 16(א)). הצבעות מהותיות הקובעות את גורל הרגולציה הנידונה ידרשו רוב פשוט, אך בתוך הרוב חייבים להיות לפחות שני חברי קואליציה ושני חברי אופוזיציה; כך יימנע מצב שבו חבר קואליציה יחיד שיש לו חשבון פוליטי עם הנהגת הקואליציה שלו – או לחלופין חבר אופוזיציה – ישתמש בסמכותו לסכל רגולציה רק כדי לנגח את הממשלה או את חבריו באופוזיציה על בסיס פוליטי (שם, סעיף 16(ד)). לפי הכתוב בחוק, סמכות הוועדה נוגעת אף לרגולציות שהתקינו רשויות סטטוטוריות. לממשלה המכהנת אין בדרך כלל דרכים אפקטיביות להשפיע על פרטי הרגולציה שמתקינות רשויות אלו, והוועדה תהפוך במהרה לגוף בקרה משמעותי על פועלם.



**סמכויות הוועדה.** הוועדה תוכל לדון בכל רגולציה ולהצביע עליה, לרבות ברגולציה קיימת או ברגולציה חדשה אשר חבר כנסת שאינו נמנה עם חבריה הגיש לכנסת הצעה לביטולה. החלטת הוועדה לדון ברגולציה שח"כ חבר ועדה הציע לבטלה תגבר על דיון בהצעה לביטול מצד ח"כ שאינו חבר ועדה. אם הוועדה מחליטה לאשר את הרגולציה, הצעת הביטול של חבר הכנסת שאינו חבר הוועדה – בטלה (שם, סעיף 16(ז)). הוועדה תהיה רשאית לבטל רגולציה, ואם היא עושה זאת, במסגרת כללי ההצבעה שפורטו בפסקה הקודמת, אזי הרגולציה בטלה ללא צורך בהצבעת הכנסת כולה (שם, סעיף 16(ו)).

הוועדה מוסמכת אף לתקן את הנוסח של רגולציה, ואם נוסח כזה אושר על ידה ועל ידי מליאת הכנסת, הנוסח המתוקן של הרגולציה ייכנס לתוקף במקום הרגולציה המקורית (שם, סעיף 16(ח)).

## **6. תמיכה טכנית של מטה הכנסת לוועדה – יחידת כת"ף.**

החוק החדש מציע (סעיף 16(ב)) שכל חבר ועדה רשאי להעביר רגולציה שהוועדה החליטה לדון בה, להערכה של יחידת כת"ף. יחידת כת"ף הוקמה בשנת 2017 ביחידת מטה של הכנסת התומכת בפעילות הפיקוח הפרלמנטרי של הבית על הממשלה ועל יחידות ביצוע אחרות. מוצע לעגן בחוק הכנסת (באמצעות הוספת סעיפים קטנים ו-1(ז) לסעיף 64 לחוק זה, העוסקים בהמצאת מידע ליחידת המחקר והמידע של הכנסת) את פעילות יחידת כת"ף, בדומה לפעילות מרכז המידע והמחקר של הכנסת, ולהסמיך אותה לשמש, בין היתר, ביחידת מטה של ועדת הכנסת לענייני רגולציה.

## **7. סעיף תפוגה כללי.** מוצע לאמץ מדיניות של תפוגת רגולציה

קיימת לאחר תקופה (פרק ד לחוק המוצע). הרשות למדיניות רגולציה תוסמך לאתר ולהניח בפני הכנסת ובפני הממשלה, בכל מועד אכרזה, את רשימת הרגולציות העומדות לפוג בשנתיים הקרובות, ולעדכן את הרשימה כל שישה חודשים.

המטרה של הוספת סעיף תפוגה הוא ליצור סינרגיה בבקרה על הרגולציה בין הרשות למדיניות רגולציה לבין ועדת הכנסת למדיניות רגולציה. הצעת החוק מסמיכה את הרשות לבחור מתוך מגוון הרגולציות העומדות לפוג סוגיות רגולטוריות שתוקדש להן תשומת לב מיוחדת; המיקוד הוא על סוגיות ולא על רגולציה ספציפית העומדת לפוג. הרשות תחקור את מצב הרגולטורי בעולם בנוגע לסוגיות אלו ואת תפקוד הרגולציות הקיימות, ותציע שינויי מדיניות לממשלה, לגופים הרגולטוריים הרלוונטיים ולוועדת מדיניות רגולציה של הכנסת.

הממשלה, האחראית למדיניות הרגולציה, תהיה מוסמכת לשנות את סדרי העדיפות של הרשות. הצעת החוק מסמיכה אף את ועדת הכנסת לענייני רגולציה להוסיף נושא אחד לסדר היום של הרשות בכל מושב של הכנסת.



# ה. סיכום: בקרת רגולציה של הכנסת כחלק ממדיניות הרגולציה של ישראל

**”בקרה של הרשות  
המחוקקת על  
חיקת משנה  
היא עיקרון יסוד  
חוקתי במרבית  
המדינות שיש  
בהן שיטת ממשל  
Westminster.  
אימוץ נוהל דומה  
במדינות אחרות  
בעלות משטר  
פרלמנטרי  
אינו משקף  
חידוש חוקתי  
מרחיק לכת.”**

בקרה של הרשות המחוקקת על חיקת משנה היא עיקרון יסוד חוקתי במרבית המדינות שיש בהן שיטת ממשל Westminster. אימוץ נוהל דומה במדינות אחרות בעלות משטר פרלמנטרי אינו משקף חידוש חוקתי מרחיק לכת. האפקטיביות של שיטת הבקרה תלויה בגורמים רבים, כולל בין היתר, הסמכות של הרשות המחוקקת לא רק לבקר אלא גם לבטל רגולציה וההסדרים הספציפיים שלפיהם יש להפעיל סמכות זו. כפי שכתב המלומד Tucker, אין משמעות לסמכות התיאורטית אלא אם דרך יישומה בנויה באופן המחייב גופים רגולטוריים ואת הממשלה להידרש לבקרה של הרשות המחוקקת, ולא – קיימת אפשרות סבירה כי הרגולציה אכן תבוטל.

הצעת החוק להסמיך את הכנסת לבקר רגולציה נועדה לתקן בעיה קבועה של הרגולציה בישראל: נטיית הרגולטורים לראות בשיפור הרגולציה משימה הזרה להם. נחוץ שינוי בתרבות הארגונית של הגופים הרגולטוריים השונים כדי לעודד אותם לנסות לשפר רגולציות בחפץ לב, והדרך הטובה ביותר לעשות כן היא ליצור עבורם תמריץ לעשות כן, פן תרד רגולציה נחוצה לטמיון. בקרה של הכנסת על רגולציה עשויה ליצור תמריץ כזה. לא זו אף זו, העברת סמכות הביטול לחברי הכנסת היא דרך טובה להרגיל את הח"כים עצמם להפוך לצינור להשמעת התלונות של הציבור על רגולציה עודפת ואף לתקנה.

אף שלכל חבר כנסת תהיה הסמכות ליזום מהלך פרלמנטרי שיכול להסתיים בביטול רגולציות, עיקר סמכותו של בית המחוקקים לבטל רגולציה תוענק לוועדה מיוחדת למדיניות רגולציה. הנחת היסוד בעבודת הוועדה היא ששיפור הרגולציה הוא אינטרס לאומי שאינו שנוי במחלוקת בין ימין ובין שמאל. מוצע לבנות את הוועדה כדי לשקף הנחה זו: החברות בה תהיה שקולה בין קואליציה לאופוזיציה, סמכותה לפסול רגולציות תהיה במידה רבה קונצנזואלית, והיא תוסמך לבחון רגולציה לא לגופה של המדיניות הגלומה בה אלא לאור כמה תבחינים ניטרליים, בהם איכות הרגולציה כרגולציה, דהיינו שמירה על העיקרון כי על רגולציה לחתור להטלת נטל מינימלי על אזרחים ועל עסקים, והאיסור עליה לפגוע בתחרותיות המשק אלא לעודד את חשיפת המשק לתחרות בין-לאומית.

כדי לספק הזדמנות לבקרה מערכתית למפרע (ex post) של סוגיות רגולטוריות נוכח תפקוד הרגולציה הקיימת, הצעת החוק מוסיפה סעיפים של תפוגת רגולציה ומסמיכה את הרשות למדיניות רגולציה לבחון מבחר סוגיות שבהן הרגולציה עומדת לפוג.

בקרת הכנסת על רגולציות וסעיפי התפוגה הם סוג של ניסוי במדיניות ציבורית, כמו חוק הרשות למדיניות הרגולציה. בגרסה המקורית של החוק, שפורסמה בנייר הקודם של קהלת בשנת 2017, נכלל סעיף תחילה, שקבע כי החוק יפוג לאחר 10 שנים אלא אם כן בחרה הכנסת להאריך את תוקפו. בגרסה המעודכנת, בהתחשב בשינויים ובהוספות שהוכנסו לחוק (כולל בין היתר, לוח תפוגה לכלל הרגולציות במדינה), תאריך התפוגה הוארך ל-15 שנים לאחר חקיקת החוק (סעיף 20), ותפוגתו תחול אלא אם כן הכנסת תחליט אחרת.



# נספח א

## טיזטת חוק הרשות למדיניות רגולציה – גרסה חדשה, תש"פ

<p>מטרת חוק זה לשפר את הרגולציה בישראל על ידי – (א) צמצום העלויות הישירות והעקיפות של הרגולציה ושל העלויות הנובעות מהציות לה; (ב) צמצום עלויות לצרכן, הסרת חסמי שוק, עידוד התחרות והצמיחה הכלכלית במשק, ביטול קרטלים ומונופולים וחשיפת המשק לתחרות בין-לאומית.</p>	<p><b>1. מטרה</b></p>
<p><b>פרק א: כללי</b></p>	
<p>בחוק זה – "רגולציה" – כלל רגולטורי או נוהל רגולטורי. "רגולציה מוכרזת" – הצהרת כוונה להתקין רגולציה לפי סעיף 7(א). "כלל רגולטורי" – חוק או תקנה הניתנים לאכיפה על ידי רשות מינהלית מוסמכת ומטרתם לקדם אינטרס ציבורי באמצעות הכוונת ההתנהגות של פרטים או של גופים, וכן שינוי בחוק או תקנה קיימים. "נוהל רגולטורי" – פעילות שיטתית של רשות מינהלית מוסמכת אשר מטרתה לקדם אינטרס ציבורי באמצעות הכוונת ההתנהגות של פרטים או של גופים בכל דרך שאינה קביעת כללים רגולטוריים, ולרבות בדרך של קביעת הנחיות מינהליות, וכן שינוי בנוהל קיים. "גוף רגולטורי" – רשות מינהלית המוסמכת לפי דין לקבוע כלל רגולטורי או לעסוק בפעילות רגולטורית, למעט הכנסת. "הוועדה" – ועדת הכנסת לענייני רגולציה המוקמת לפי סעיף 3(ד) לחוק הכנסת. "ועדת השרים" – ועדת השרים למדיניות רגולציה המוקמת לפי סעיף 4 לחוק זה.</p>	<p><b>2. הגדרות</b></p>

<p>"יחידת כת"ף" – כמשמעה בסעיף 64(ו) לחוק הכנסת.  "הנציב" – נציב הרשות למדיניות רגולציה, אשר ימונה לפי סעיף 6(ב) לחוק זה.  "הערכה" או "הערכת רגולציה" – הערכה של השפעות הרגולציה באופן שתקבע הרשות.  "הרשות" – הרשות למדיניות רגולציה שהוקמה לפי סעיף 6(א) לחוק זה.  "חטיבת התחרותיות" – חטיבת התחרותיות ברשות התחרות שהוקמה לפי סעיף 44 לחוק התחרות הכלכלית.  "מועד אכרזה" – אחד במאי ואחד בנובמבר שבכל שנה.  "תיקון", "התקנה" – הפעלת סמכות של גוף רגולטורי למתן תוקף לכלל רגולטורי או לשינוי כלל רגולטורי קיים.</p>	
<p>(א) חוק זה לא יחול בתחומים אלה:  (1) חוק העונשין, חיקוקים הקובעים את חומרת העונש לעבירות, ועבירות תנועה  (2) פעילות ביטחונית של כוחות הביטחון  (3) תקנות לשעת חירום.  (ב) הממשלה או ועדת השרים רשאיות לקבוע, בתוספת לחוק זה, גופים רגולטוריים שחוק זה לא יחול על פעילותם, והן מוסמכות לשנות את החלטתן מעת לעת.</p>	<p><b>3. תחולה</b></p>
<p>הממשלה תקבע את מדיניות הרגולציה ורשאית היא לאצול את סמכותה בעניין זה לוועדת שרים שתקים למטרה זו ובראשה יעמוד ראש הממשלה או שר אחר שראש הממשלה ימנה.</p>	<p><b>4. מדיניות רגולציה</b></p>
<p>ראש הממשלה אחראי לביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועה.</p>	<p><b>5. תקנות</b></p>
<p><b>פרק ב: הרשות למדיניות רגולציה</b></p>	
<p>(א) מוקמת בזה רשות למדיניות רגולציה בתוך משרד ראש הממשלה.  (ב) בראש הרשות יעמוד נציב מדיניות רגולציה, אשר ימונה על ידי הממשלה לפי המלצת ראש הממשלה.  (ג) הנציב יתמנה לתקופה של ארבע שנים וניתן למנותו לתקופת כהונה אחת נוספת.  (ד) הנציב יגיש לממשלה או לוועדת השרים וכן לוועדת הכנסת לענייני רגולציה, דוח שנתי אשר יכלול סקירה על מצב הרגולציה בישראל ועל פעילות הרשות בשנה שחלפה.  (ה) הנציב ידווח לממשלה, לוועדה ולוועדת השרים לפי בקשתן בכל עניין הנוגע לפעילות הרשות או למדיניות הרגולציה.</p>	<p><b>6. הרשות למדיניות רגולציה</b></p>

(א) גוף רגולטורי המבקש להתקין כלל רגולטורי יבצע הערכה של הכלל לפי הוראות הרשות ויעביר את תוכנו של הכלל הרגולטורי ואת ההערכה שלו לעיון הרשות.

(ב) קיבלה הרשות הערכת רגולציה מגוף רגולטורי, תפעל תוך 45 יום באחת הדרכים שלהלן, ולפי מדיניות שיקבע הנציב באישור הממשלה או הוועדה:

(1) תאשר את הערכת הרגולציה;

(2) תחזיר את הערכת הרגולציה לגוף הרגולטורי בצירוף הערות לשיפור או לתיקון;

(3) תודיע לגוף הרגולטורי כי היא מעריכה בעצמה את הרגולציה.

(ג) קיבל גוף רגולטורי מהרשות דרישה לתקן הערכת רגולציה, או קיבל גוף זה הערכת רגולציה שעשתה הרשות, יפעל באחת הדרכים האלה:

(1) יתקן את הערכת הרגולציה ואת הכלל הרגולטורי שהוערך, בהתאם לדרישות הרשות;

(2) ישקול את הכלל הרגולטורי נשוא ההערכה לאור הערות או הערכת הרשות, ואם החליט שלא לאמץ את ההערכה או חלק ממנה, ינמק את החלטתו בכתב.

(ד) חלפו 45 יום מיום מסירת ההערכה לרשות, והרשות לא אישרה את ההערכה, לא החזירה אותה לגוף הרגולטורי בצירוף הערות ולא הודיעה על הערכה חלופית, או – הודיעה הרשות תוך 45 יום ממסירת ההערכה לידיה על הערכה חלופית, אך לא מסרה את ההערכה החלופית לגוף הרגולטורי תוך 45 יום נוספים, יראו את הערכת הרגולציה של הגוף הרגולטורי כאילו קיבלה את אישור הרשות.

(ה) על אף האמור בסעיף 7(א), רשאית הרשות לפטור כלל רגולטורי חדש מחובת ההערכה –

(1) אם לדעתה עלות ההערכה עלולה להיות גבוהה מתועלתה.

(2) אם עיקר עניינו של הכלל הרגולטורי הוא ליישם מדיניות שהרשות הגדירה כרצויה.

(ו) הממשלה או ועדת השרים רשאים לפטור כלל רגולטורי מהתהליך לפי סעיף זה בהחלטה מנומקת; תבוצע הערכה למפרע של אותה רגולציה תוך שישה חודשים מיום שהותקנה.

(ז) הרשות באישור ועדת השרים או הממשלה רשאית להחיל את חובת הערכת הרגולציה על סוגי נהלים רגולטוריים שתגדיר.

(ח) במקרה של ספק אם שינוי בחוק או בתקנה מהווה שינוי בכלל רגולטורי, רשאי גוף רגולטורי להגיש שאילתה לרשות. הרשות תשיב לשאילתה תוך 14 ימים.

<p>(א) גוף רגולטורי המבקש להתקין כלל רגולטורי חדש או לתקן כלל רגולטורי קיים יכריז על כוונתו באחד ממועדי האכרזה. האכרזה תכלול, למצער, את מטרת הכלל, פירוט על מי הוא יחול וכיצד הוא יפעל, ויכולה היא לכלול את תוכנו של הכלל הרגולטורי ואת הערכתו לפי סעיף 7. האכרזה תועלה לאתר הגוף הרגולטורי ולאחר הרשות ותונח על שולחן הכנסת.</p> <p>(ב) כל אדם או גוף הרואה את עצמו בעל עניין ברגולציה מוכרזת רשאי להעביר את עמדתו ואת טענותיו לגוף הרגולטורי שהכריז עליה תוך 45 יום מיום האכרזה. הגוף הרגולטורי רשאי קבוע יום דיון פתוח, אחד או יותר, על הכלל הרגולטורי המוצע בתוך תקופה זו.</p> <p>(ג) הורתה הרשות לגוף רגולטורי לערוך יום דיון פתוח בעניין רגולציה מוכרזת בתוך 45 יום ממועד האכרזה – יקיימו הגוף הרגולטורי.</p>	<p><b>8. התהליך הרגולטורי</b></p>
<p>לא יהיה תוקף לרגולציה עד למועד האכרזה העוקב למועד שבו הוכרז לראשונה על כוונה להתקין את הרגולציה ולאחר שמילא הגוף הרגולטורי המתקין אחר דרישות סעיפים 7 ו-8.</p>	<p><b>9. מתן תוקף לרגולציה</b></p>
<p>(א) הרשות תבצע, על פי הוראות הממשלה או ועדת השרים, הערכה של השפעת מכלול הרגולציה על ענף כלכלי או על תחום פעילות מסוים, או תורה לגופים רגולטורים לבצע הערכה כאמור ותקבע אם הרגולציה הקיימת עולה בקנה אחד עם מטרות חוק זה לפי הוראות הנציב, הממשלה או ועדת השרים.</p> <p>(ב) ביצעה הרשות הערכה כאמור בסעיף קטן (א), רשאי הנציב לדרוש מחטיבת התחרותיות לספק לו הערכה של התחרותיות בענף ושל השפעת הרגולציה הקיימת עליה.</p> <p>(ג) ביצעה הרשות הערכה כאמור בסעיף קטן (א), תביא את המלצותיה בפני הממשלה או בפני ועדת השרים.</p>	<p><b>10. הערכת השפעת רגולציה קיימת</b></p>
<p>הרשות –</p> <p>(א) תפתח תורה לניהול סיכונים ולהערכת רגולציה קיימת או מוצעת, בהתאם למטרות החוק ותעבירה לאישור הממשלה;</p> <p>(ב) תנפיק הנחיות לגופים רגולטוריים להערכת רגולציה, בהתאם לתורה לניהול הסיכונים ולהערכת הרגולציה;</p> <p>(ג) תכשיר כוח אדם בגופים רגולטוריים להערכת רגולציה ותסייע להם בהערכת של רגולציה קיימת או של רגולציה מוצעת;</p> <p>(ד) תעריך רגולציה קיימת כדי לבדוק אם היא משיגה את מטרתה בצורה מיטבית;</p> <p>(ה) תקים גוף מחקר לבחינת ולפיתוח של שיטות לשיפור רגולציה ולשיפור שירות המדינה לציבור;</p> <p>~ (ו) תקבע את ההיקף ואת האופן של ההתייעצות עם הציבור, שחייב גוף רגולטורי לערוך במהלך הערכת רגולציה;</p>	<p><b>11. תפקידים וסמכויות נוספות של הרשות</b></p>



<p>(ז) תפרסם באתר אינטרנט הזמין לציבור מסמכים הקשורים להערכת רגולציה, לרבות הנחיותיה להערכת רגולציה, הכרזות על כוונה להתקין רגולציה, הערכות רגולציה, הערותיה להערכות רגולציה ותיעוד של ההתייעצויות שלה או של כל גוף רגולטורי עם הציבור בקשר לרגולציה;</p> <p>(ח) תעמיד נציב תלונות הציבור שתפקידו לקבל את תלונות הציבור נגד רגולציה קיימת ולהציע לרשות את הערכה מחדש. הרשות רשאית להורות לגוף רגולטורי לשקול את בקשת הציבור לתיקון או לביטול רגולציה.</p>	
<p>(א) הרשות תנהל רשימת כללים רגולטוריים בתוקף.</p> <p>(ב) כלל רגולטורי שגוף רגולטורי לא הגישו לרשות כדי שתכלול אותו ברשימת הכללים הרגולטוריים לפי סעיף קטן (א), יבטל אוטומטית לפי הסדרים שתקבע הרשות; ואולם סעיף קטן זה לא יחול על חוק שחוקקה הכנסת.</p> <p>(ג) סעיף זה ייכנס לתוקף 24 חודשים לאחר פרסום חוק זה ברשומות.</p>	<p><b>12. ביטול רגולציה שאינה ברשימת הרגולציה</b></p>
<p>(א) נציב הרשות רשאי לדרוש מכל אדם או גוף למסור לו, תוך תקופה שתיקבע ובאופן שייקבע, כל ידיעה ומסמך העשויים, לדעתו, לעזור במילוי תפקידיו.</p> <p>(ב) היה חומר כאמור בסעיף קטן (א) מידע מהסוגים המנויים בסעיף 9(ב) לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1988, ישמרו הנציב והרשות על סודיותו.</p>	<p><b>13. הסמכות לדרוש מידע</b></p>
<p><b>פרק ג: בחינה וביטול של רגולציה בכנסת</b></p>	
<p>(א) הכרזה של גוף רגולטורי על כוונה להתקין כלל רגולטורי לפי סעיף 7(א) תונח על שולחן הכנסת ותועבר לעיון הוועדה.</p> <p>(ב) גוף רגולטורי שהתקין כלל רגולטורי יניח את תוכנו הכתוב הסופי של הכלל על שולחן הכנסת, בליווי דברי הסבר ובליווי הערכתו, הערות הרשות על הערכתו, אם יש, ותגובת הגוף הרגולטורי להערות הרשות, אם יש, והכול – תוך שבעה ימים מיום ההתקנה, ואם הכנסת לא ישיבה במועד ההתקנה – תוך שבעה ימים מפתיחת מושב הכנסת העוקב. סעיף קטן זה בא לרבות את חובת הפרסום החלה על הגוף הרגולטורי לפי כל דין.</p> <p>(ג) לא הניח גוף רגולטורי כלל רגולטורי שהתקין על שולחן הכנסת במועד הקבוע בסעיף קטן (ב) – הכלל בטל.</p>	<p><b>14. הנחת רגולציה על שולחן הכנסת</b></p>
<p>(א) חבר כנסת שאינו חבר הוועדה רשאי להניח על שולחן הכנסת הצעת החלטה לבטל כלל רגולטורי או חלק ממנו תוך 60 יום מיום הנחת הכלל הרגולטורי האמור על שולחן הכנסת, או תוך 60 יום מתחילת מושב הכנסת העוקב אחרי התקנתו.</p> <p>(ב) לא יניח חבר כנסת יותר משתי הצעות לביטול רגולציה במושב אחד של הכנסת; ואולם כללים רגולטוריים שהתקין גוף רגולטורי העוסקים בנושאים משיקים או דומים – יראו אותם כהתקנת כלל רגולטורי אחד.</p>	<p><b>15. ביטול כלל רגולטורי על ידי חברי הכנסת</b></p>

(ג) הניח חבר הכנסת הצעת החלטה לבטל כלל רגולטורי ולא הצביעה הכנסת לבטל את הצעתו עד סוף המושב – בטל הכלל הרגולטורי, אלא אם כן החליטה הוועדה לפני סוף המושב לדון באותו כלל רגולטורי.

(ד) בוטל כלל רגולטורי לפי סעיף קטן (ג), לא יכריז גוף רגולטורי על כוונה להתקין רגולציה באותו נושא עד ליום האכרזה העוקב לביטול.

(ה) לא תקצינה נשיאות הכנסת או ועדת הכנסת יותר משעה אחת לדיון על הצעת החלטה לבטל כלל רגולטורי, ורשאות הן להגביל את הדיון לחצי שעה.

(א) שני חברי הוועדה, אחד מהאופוזיציה ואחד מהקואליציה, שהחליטו יחד להעלות כלל רגולטורי או להכריז על כוונה להתקין כלל רגולטורי – תדון הוועדה באותו כלל או באותה אכרזה.

(ב) נתחייבה הוועדה לדון בכלל רגולטורי לפי סעיף קטן (א), רשאי חבר הוועדה להעביר את הכלל לעיון יחידת כת"ף תוך שבעה ימים מהמועד שבו הכלל התווסף לסדר היום של הוועדה. יחידת כת"ף תניח על שולחן הוועדה את הערכתה בנוגע למידת ההתאמה של הכלל למטרות חוק זה ולעקרונות נוספים אשר יקבעו הוועדה או תקנון הכנסת. דיוני הוועדה על הכלל יידחו ב-30 יום או עד שתתקבל הערכתו של הכלל מיחידת כת"ף, המוקדם מביניהם.

(ג) הוועדה רשאית לזמן עדים מהציבור ומגופים רגולטוריים ולהעביר לממשלה או לגוף רגולטורי את הערותיה על המאפיינים שרצוי לכלול בכלל רגולטורי מותקן או מוכרז או להשמיט ממנו.

(ד) הוועדה רשאית להחליט, ברוב חבריה –

1. להמליץ לכנסת לאשר כלל רגולטורי ככתבו
2. לחבר נוסח מתוקן לכלל רגולטורי ולהציע לכנסת לאשרו
3. לבטל את הכלל הרגולטורי.

– ובלבד שהרוב יכיל לפחות שני חברי קואליציה ושני חברי אופוזיציה.

(ה) החליטה הוועדה לדון בכלל רגולטורי אשר חבר הכנסת הניח הצעה לביטולו על שולחן הכנסת, יידחה מועד ביטולו של הכלל הרגולטורי לסוף המושב הבא של הכנסת.

(ו) הצביעה הוועדה לבטל כלל רגולטורי – הכלל הרגולטורי יבוטל ללא צורך בהצבעת הכנסת.

(ז) הצביעה הכנסת, לפי המלצת הוועדה, לאשר כלל רגולטורי או לאשר כלל רגולטורי שתיקנה הוועדה – רואים את הצעת החלטה של חבר כנסת לבטל את הכלל הרגולטורי כאילו הצביעה הכנסת לבטלה.

(ח) כלל רגולטורי שהצביעה הכנסת לאמצו בנוסח שתיקנה הוועדה – הנוסח המתוקן הוא שיהיה תקף.

## 16. דיון בוועדה על כלל רגולטורי, תיקונו או ביטולו

## פרק ד: תפוגת רגולציה

כללים רגולטורים אשר הותקנו או נכנסו לתוקף לפני המועדים הנקובים בעמודה הימנית יפוגו במועד המקביל הרשום בעמודה השמאלית:

נתקבלו לפני	נתקבלו לפני	
01.05.2023	01.01.1980	<b>17. לוח תפוגה</b>
01.05.2024	01.01.1990	
01.05.2025	01.01.2000	
01.05.2026	01.01.2010	
01.05.2027	01.01.2020	
כלל רגולטורי שהותקן לאחר 01.01.2020 יפוג במועד האכרזה העוקב ליום השנה העשירית להתקנתו.		<b>18. תפוגת כללים רגולטוריים עתידיים</b>
פג כלל רגולטורי לפי סעיף 17 או 18, הממשלה או ועדת השרים רשאיות להחליט כי הכלל הרגולטורי יהיה תקף שנה נוספת לאחר מועד תפוגתו; ואולם ועדת השרים לא תאריך את תוקפו של כלל רגולטורי יותר מפעמיים.		<b>19. הארכת תוקף רגולציה</b>
<p>(א) החל מיום 01.05.2021 ובכל יום אכרזה עוקב, הנציב יניח בפני הכנסת וגם בפני הממשלה או בפני ועדת השרים, את רשימת הכללים הרגולטוריים העומדים לפוג לפי סעיפים 17 ו-18:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. בעוד 24 חודש</li> <li>2. בעוד 18 חודש</li> <li>3. בעוד 12 חודש</li> <li>4. בעוד שישה חודשים.</li> </ol> <p>(ב) הנציב יציע לממשלה או לוועדת השרים סדר עדיפות להערכה מחדש של הרגולציה החלה בתחומים או בסוגיות, אשר כללים רגולטוריים חשובים הנוגעים להם עומדים לפוג.</p> <p>(ג) הרשות תערוך בחינה מחודשת של מכלול הרגולציה בתחומים הרגולטוריים או בסוגיות הרגולטוריות שציין הנציב לפי סעיף קטן (ב). הבחינה תכלול, בין היתר, סקירת הנוהג הרגולטורי המקובל בתחום בעולם ותפקוד המשטר הרגולטורי בישראל. הרשות רשאית להציע שינויים במדיניות הרגולטורית ובמבנה הגופים הרגולטוריים הרלוונטיים. את מסקנותיה היא תניח בפני הכנסת וגם בפני הממשלה או בפני ועדת השרים, לא יאוחר משישה חודשים לפני תפוגת הרגולציה שציין הנציב לפי סעיף קטן (ב).</p> <p>(ד) הממשלה או ועדת השרים רשאיות לשנות את סדר העדיפות שהציע הנציב, להוסיף לו או לגרוע ממנו.</p> <p>(ה) הוועדה רשאית להוסיף, בהצבעה, תחום רגולציה או סוגיה רגולטורית לסדר העדיפות של הוועדה, ואולם היא לא תוסיף יותר מנושא אחד בין כל שני מועדי אכרזה.</p>		<b>20. בחינת סוגיות רגולטוריות על ידי הרשות</b>

(א) חוק זה ייכנס לתוקף עם פרסומו ברשומות. תוקפו יפוג בתום 15 שנה מיום כניסתו לתוקף, אלא אם הצביעה הכנסת להאריך את תוקפו בשנה שקדמה למועד שבו היה אמור לפוג.

(ב) הצביעה הכנסת להאריך את תוקף החוק, הארכת התוקף תהיה לתקופה של 10 שנים, והכנסת רשאית להאריך את תוקפו פעם נוספת בהצבעה בשנה הקודמת למועד שבה היה אמור החוק לפוג.

(ג) הצביעה הכנסת פעם שנייה להאריך את תוקף החוק, החוק יהפוך לקבוע.

## 21. תחילה

### תיקון לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994

לאחר סעיף 3(ג) יבוא:

(ד) ועדת הכנסת לענייני רגולציה תמנה שישה חברי קואליציה ושישה חברי אופוזיציה.

1. חברי הוועדה ייבחרו כדי לשקף את יחסי הכוחות בין סיעות הקואליציה לסיעות האופוזיציה.
2. יושב ראש הוועדה יהיה חבר האופוזיציה, שחברי הוועדה יבחרו.

## הוספת סעיף 3(ד)

לאחר סעיף 64 (ה) יבוא:

(ו) יחידת הכנסת לתיאום הפיקוח הפרלמנטרי (להלן: "יחידת כת"ף") תתמוך בפעילות הפיקוח והבקרה של הכנסת על הממשלה ועל רשויות אחרות, לרבות מתן שירותי מטה לוועדת הכנסת לענייני רגולציה.  
(ז) סמכויות יחידת כת"ף לדרוש מידע יהיו זהות לסמכויות מרכז המידע והמחקר של הכנסת.

## הוספת סעיף 64(ו) ו-ז

### תיקון לחוק התחרות, תשמ"ח-1988

(א) בתוך הרשות תפעל חטיבת תחרותיות שתפקידה להעריך את מידת התחרותיות בענפי המשק ואת הגורמים המשפיעים עליה.

(ב) ראש חטיבת התחרותיות יתמנה בידי הממשלה, בתנאים שתקבע, בהמלצת השר; ראש החטיבה יהיה עובד מדינה.

(ג) השר יתייעץ עם הממונה טרם יגיש את המלצתו למינוי ראש החטיבה.  
(ד) חטיבת התחרותיות תבחן את התחרותיות בענף או בענפים של המשק, כולל את השפעת הרגולציה על התחרותיות.

(ה) חטיבת התחרותיות –

1. תתמוך בפעילות הרשות לפי דרישת הממונה;
2. תתמוך בפעילות הרשות לפי דרישת הנציב.

## הוספת סעיף 44ב

<p>(13) הוועדה לענייני רגולציה תבחן רגולציה, תקנות וחקיקת משנה אחרת, לאור שלושה עקרונות:                  (א) הרגולציה אינה חורגת מהסמכות שהחוק הראשי הקנה לגוף הרגולטורי המתקין;                  (ב) הרגולציה אינה פוגעת יתר על המידה בזכויות האזרח או בזכויות של תאגידים, או בקניינם;                  (ג) הרגולציה הולמת כדבעי את המטרות של סעיף 1 בחוק הרשות למדיניות רגולציה, (תש"פ).                  לעניין סעיף זה – תקנה, גוף רגולטורי – כמשמעם בחוק הרשות למדיניות רגולציה, (תש"פ).</p>	<p><b>הוספת סעיף 100(13), הוועדה לענייני רגולציה</b></p>
<p>לאחר סעיף קטן (ה) יבוא:                  (ו) על אף האמור בסעיף קטן (א) ובסעיף קטן (ה), הוועדה לענייני רגולציה תורכב משישה חברי קואליציה ומשישה חברי אופוזיציה, בהתחשב בהרכב הסיעתי ובגודל הסיעות של הקואליציה ושל האופוזיציה. השתנו הרכבי הקואליציה והאופוזיציה במהלך כהונת הכנסת, ועדת הכנסת תקבע מחדש את הרכב הוועדה לענייני הרגולציה תוך שבועיים מהיום שבו ההרכב הנ"ל השתנה.</p>	<p><b>תיקון סעיף 102</b></p>
<p>לאחר סעיף 106(א)(2) יבוא:                  (3) יושב ראש הוועדה לענייני רגולציה יהיה חבר האופוזיציה. השתנה הרכב הקואליציה ויושב הראש אינו עוד חבר האופוזיציה, יבחרו חברי הוועדה יושב ראש חדש לאחר שוועדת הכנסת קבעה הרכב חדש לוועדה לפי סעיף 102(ו).                  סעיף קטן (ג) הופך לסעיף קטן (ג)(1). אחריו יבוא:                  (ג)(2): על אף האמור בסעיף קטן (ג)(1), ממלא מקום יושב ראש הוועדה לענייני רגולציה יהיה ממלא מקום קבוע, והוא יהיה חבר הקואליציה, אשר חברי הוועדה יבחרו.</p>	<p><b>תיקון סעיף 106</b></p>





## נספח ב

### רקע: מדיניות שיפור הרגולציה בישראל

החלטת ממשלה 2118 ציינה את הפעם הראשונה בישראל שהממשלה אימצה מדיניות רחבת היקף לשיפור הרגולציה. בנייר עמדה קודם<sup>57</sup> ניתחנו את ה"מ 2118, את יתרונותיה ואת חסרונותיה. בצד היתרונות אפשר למנות את הסמכתו של גוף מרכזי בממשל – הלוא הוא האגף לחברה וממשל (כיום האגף למדיניות רגולציה) – להתמחות בשיטות לשיפור הרגולציה ולהדריך את משרדי הממשלה בדרכים לשיפור הרגולציה שהם מתקינים ולשיפור הרגולציה הקיימת שהם מיישמים. המבנה של גוף המרכז מומחיות בתחום שיפור הרגולציה והאחראי להנחות גופי ממשל אחרים בהערכה של השפעות הרגולציה, לקוח מהמלצות ה-OECD.

הליקויים העיקריים בהסדר שהקימה ה"מ 2118 קשורים הן למדיניות הערכת הרגולציה שאימץ האגף הן לסמכויותיו המוגבלות. בנוגע לסמכויות –

1. לא הוענקה לאגף סמכות לבקר את איכות הערכות הרגולציה שנעשו על ידי משרדי הממשלה. סמכות הבקרה מוענקת במדינות אחרות לרבים מהיחידות המקבילות, המוסמכות להצביע על ליקויים בהערכות הרגולציה של גופי ממשל אחרים – "naming and shaming" – ולפעמים לבצע הערכה עצמאית. סמכות הבקרה הייתה יכולה להפעיל לחץ על משרדי הממשלה השונים לבצע הערכה אפקטיבית וממצה. בשל ליקויים אלה משרדי ממשלה רבים לא התייחסו ברצינות לאחריותן לפי ה"מ 2118, כמתואר בפרק המבוא לעיל.

## ”התרחבה ההסכמה כי יש לתת לגוף האחראי להתווייתה של מדיניות שיפור הרגולציה סמכויות נוספות; ויש למצוא דרכים מקבילות לעידודו של שינוי תרבותי בקרב הרגולטורים הישראלים.”

2. ה”מ 2118 הייתה, כפי ששמה המלא מצייין, החלטת ממשלה. כבזאת היא חייבה רק את משרדי הממשלה לבצע הערכות הרגולציה. מבחינה חוקתית החלטת הממשלה לא הייתה יכולה לחול על עשרות רשויות סטטוטוריות, השואבות את סמכותן ישירות מחקיקת הכנסת ולא מהממשלה וממשרדיה. רשויות אלו אחראיות לתקנון ולאכיפת רגולציה בתחומים כלכליים רבים (לדוגמה: רשות החשמל או רשות שדות התעופה) ומדיניות ההערכה של השפעות הרגולציה לא חלה עליהם. נוסף על כך, ה”מ 2118 החריגה במפורש את הרגולטורים הכלכליים העיקריים.<sup>58</sup>

3. ליקוי שלישי משמעותי היה היעדר דגש במדיניות הערכת הרגולציה של האגף על בחינת השפעתה של הרגולציה על התחרותיות.

נייר העמדה הקודם של קהלת עמד על ליקויים אלו והציע את תיקונם: א. עיגון בחקיקה של החובה להעריך רגולציה ולהתאימה לקני מידה מפורשים, כך שתחול על כל הרגולטורים, כולל רגולטורים המוגדרים ברשויות סטטוטוריות (וכולל רגולטורים פיננסיים), ב. הקמת ”רשות לטיוב האסדרה” (כיום היינו מכנים אותה ”רשות למדיניות רגולציה”) במשרד ראש הממשלה שיהיו לה הסמכויות להגדיר תהליך רשמי של הערכת הרגולציה, כולל השפעתה על התחרותיות, ולבקר את איכות הערכות הרגולציה המבוצעת על ידי הרגולטורים השונים. ג. הסמכת הרשות למדיניות רגולציה **לעבב** לתקופה מסוימת מתן תוקף לרגולציה שלא נעשתה בה הערכה העומדת בסטנדרטים שקבעה הרשות, אם כי יש להימנע ממדיניות המסמיכה כביכול את הרשות לפעול כרגולטור-על, כלומר להחליף את שיקול דעתם של הרגולטורים השונים בשיקול דעת הרשות. גישת הנייר הקודם הייתה לנסות להעניק לגוף האחראי למדיניות שיפור הרגולציה את הסמכות להכריח את הרגולטורים השונים ליישם את המדיניות. יש לציין כי כבר עם הופעת הנייר ראשי האגף הביעו סקפטיות בנוגע לאפשרות ליישם בכפייה את מדיניות שיפור הרגולציה.

בשנים שעברו מאז אימוץ ה”מ 2118 בשנת 2014 הביקורות שהושמעו קיבלו חיזוק ממקורות נוספים. בנוגע לפתרונות, התרחבה ההסכמה כי יש לתת לגוף האחראי להתווייתה של מדיניות שיפור הרגולציה סמכויות נוספות; אך לצד ההסכמה הזאת נוצרה הסכמה נוספת, שלפיה הגדלת סמכויות האכיפה אינה יכולה להיות פתרון, ויש למצוא דרכים מקבילות לעידודו של שינוי תרבותי בקרב הרגולטורים הישראלים.



משלחת רשמית של ה-OECD ביקרה בישראל בקיץ 2018 כדי לבחון את מדיניות הרגולציה, ופרסמה דו"ח שהופיע ביולי אותה שנה.<sup>59</sup> בדיון שבו נכח כותב שורות אלה ציינו חברי המשלחת את הליקוי הקיים במדיניות בנוגע לבחינת ההשפעה של רגולציה על התחרות במשק ועל פתיחותו. המשלחת הדגישה בדבריה בעל פה (לא בדו"ח הכתוב שהכינה) את החשיבות של הערכת ההשפעה של רגולציה על התחרות כצעד **ראשון בהערכת רגולציה**, עוד לפני שניגשים להעריך את עלותו הישירה של יישום הרגולציה למשק.

נושא נוסף שעמד במרכז הדיון היה הקושי הגדול שהתגלה בשכנוע משרדי הממשלה להפנים את הנורמות של שיפור הרגולציה ושל התחשבות בצורכי כלל המשק (כולל האינטרס הציבורי בתחרותיות) בבואם לקבוע רגולציה. באותו שלב חזר צוות האגף למדיניות רגולציה על החששות שכל ניסיון לחזק את סמכויות האכיפה של האגף דווקא יחמיר את המצב; שאין ביכולתו להכריח את משרדי הממשלה לעשות את מה שאינם חפצים לעשות, גם אם יהיו לאגף סמכויות נוספות, ושניסיון להגביר את האכיפה עלול ליצור תגובות נגד. למרות זאת צוות ה-OECD, בהמלצותיו הכתובות, הציע להוסיף לאגף סמכויות בקרה על הערכות הרגולציה שיעשו המשרדים.<sup>60</sup>

התנועה לאיכות השלטון פרסמה שני דו"חות על מדיניות הדרגולציה של ישראל. הראשון פורסם ביוני 2018 והתרכז בהמלצה לבצע רויזיה על שיטת הערכתה של הרגולציה בישראל כדי לכלול את הערכת ההשפעה על התחרות כשלב מקדים בכל הערכת רגולציה.<sup>61</sup> הדו"ח השני נכתב כתגובה לדו"ח משלחת ה-OECD.<sup>62</sup> בדומה לקהלת, לתנועה לא היו חילוקי דעות עם הערכת ה-OECD ביחס לליקויים של המדיניות שאומצה בה"מ 2118. עם זאת חלק מהמלצות התנועה היו מתונות מאלו של הפורום לפני ארבע שנים:<sup>63</sup>

א. התנועה הסכימה שיש לעגן בחקיקה את חובת כל הרגולטורים לפעול לשיפור הרגולציה ולהקים גוף מרכזי האחראי למדיניות רגולציה כיחידת סמך במשרד ראש הממשלה.

ב. יש להסמיך את הגוף הנ"ל לפרסם את ההערכות שלו לאיכות ולרציניות ההערכות של ה-RIA שביצעו המשרדים השונים, כלומר לעסוק ב-naming and shaming כשצריך, אך לא להסמיך אותו לעכב או לבטל רגולציה, כלומר לא להתערב בסמכויות הבסיסיות שהוקנו לרגולטורים על ידי הכנסת.

## ”המפתח הוא לערב את חברי הכנסת בתהליכי בקרת הרגולציה ובשיפורה.”

ג. התנועה המליצה להרחיב את היקף הערכת הרגולציה גם להצעות חוק פרטיות, אם כי באמצעות יחידה להערכת רגולציה שתוקם ליד הכנסת, שכן לא ייתכן להסמיך גוף ברשות המבצעת להעריך ולדרג חקיקה של חברי הכנסת.

ד. בניגוד להמלצת קהלת, התנועה המליצה להמשיך להחריג רגולטורים פיננסיים ורשויות סטטוטוריות מחובת הערכת רגולציה “כדי לשמור על עצמאותם”.

ה. דו”ח התנועה הדגיש במיוחד את מיסודם של תהליכים פורמליים ואחידים להתייעצות של רגולטורים (בתוך הממשלה ומחוצה לה) עם החברה האזרחית.<sup>64</sup>

הן ה-OECD, הן התנועה לאיכות השלטון והן קהלת שותפים לדעה שיש להעניק לגוף האחראי למדיניות הרגולציה – כרגע האגף למדיניות הרגולציה במשרד ראש ממשלה, אך גם לרשות עתידית שתוקם, אם תוקם בחקיקה – כלי אכיפה אפקטיביים יותר שיכללו את האפשרות להפעיל סנקציה מסוימת על רגולטורים שלא יעשו הערכת רגולציה כראוי ולא ישפרו רגולציה בהתאם. בסופו של דבר גם האגף עצמו אימץ עמדה זאת למרות היסוסיו הקודמים. האגף חיבר בדצמבר 2018 את הנוסח של ה”מ”מ 4398, אשר הקנתה לו סמכויות מעקב ובקרה, הן על רגולציות והן על הסדרים מינהליים שבהם רשויות רגולטוריות יעסקו באכיפה. ואולם כל הגופים הנ”ל שותפים לדעה כי לא די באכיפה כדי לחולל שינוי תרבותי בקרב הרגולטורים הישראליים, וכי ללא שינוי תרבותי אין לצפות לשינוי משמעותי בסביבה הרגולטורית בישראל.

כאמור לעיל, בשלהי 2018 נפגשו נציגי קהלת, נציגי התנועה לאיכות השלטון ומר שטרם כדי לטכס עצה: כיצד ניתן לקדם שינוי תרבותי בקרב הרגולטורים בישראל? מר שטרם הציע שהמפתח הוא לערב את חברי הכנסת בתהליכי בקרת הרגולציה ובשיפורה. ההיגיון מאחורי ההצעה הוא שלנציגי הציבור יש אינטרס מובנה להיטיב עם הציבור, ולהיראות בתקשורת כמטיבים עם הציבור. בדרך כלל הנראות הזאת מתבטאת בהנחת הצעת חוק חדשה על שולחן הכנסת. רוב ההצעות הללו מיועדות למשוך תשומת לב תקשורתית רגעית; דין רובן לעבור מן העולם ולהישכח, וככל שמדובר בהצעות שעניינן להטיל עוד חובות או עוד מגבלות על הציבור או על הממשלה – טוב שכך.

1. לשעבר הממונה על הגבלים עסקיים, יו"ר ועדת שטרום לרפורמה במערכת הבנקאית וממלא תפקידים ציבוריים אחרים.
2. כלומר, שיטת הממשל האנגלית, שבה הממשלה תלויה באמון בית נבחרים. שיטת Westminster כוללת בדרך כלל גם ירושה של כללי המשפט הציבורי של בריטניה. שיטת המשטר בישראל קרובה לשיטה זו ושונה ממנה בשני היבטים עיקריים: שיטת הבחירה היחסית (בעוד בבריטניה ישנה שיטת בחירה מחוזית, והמועמד המשיג רוב פשוט נבחר) והעוצמה המיוחדת של הרשות השופטת, המתחרה עם בית המחוקקים על תפקיד הריבון.
3. ראו לדוגמה "דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי" (דו"ח טרכטנברג), 26.11.2011, במיוחד עמ' 166-193; "דוח הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום היבוא", משרד הכלכלה, 11.11.2014, עמ' 6, 10-15; Claudio Giorno, "Boosting Competition on Israeli Markets, OECD Economics Dept. Working Paper No. 1287, 2016, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/sjmoxf06sz37-en.pdf?expires=1577012344&id=id&accname=guest&checksum=745F3D87F02374EF7D4E8D5E23D7C9D6>
4. דרכה של ישראל לשגשוג כלכלי וחברתי 2018, איתמר יקיר ומיכאל שראל עורכים, פרק 6: "הרגולציה בשוקי המוצרים בישראל", עמ' 90-100. ירושלים: פורום קהלת, 2018; OECD Economic Survey of Israel, Overview, March 2018, pp. 49-54, <http://www.oecd.org/economy/israel-economic-snapshot/>
5. החלטה מס' 2118, "הפחתת הנטל הרגולטורי", <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/Regulation/Documents/dec2118.pdf>
6. אביטל בן-שלמה, שחר אבימור, קטיה קנוכלמן ויצחק קליין, "טיוב האסדרה בישראל", פורום קהלת, נייר מדיניות 31, ינואר 2017. [https://27da482dm48c5mf5k1jtowzp-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/07/KPF067\\_el\\_mprovingRegulationIsrael\\_170717.pdf](https://27da482dm48c5mf5k1jtowzp-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/07/KPF067_el_mprovingRegulationIsrael_170717.pdf)
7. החלטת ממשלה 4398, "רגולציה חכמה - יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת ממשלה", [https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec4398\\_2018](https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec4398_2018)
8. Great Britain. Committee on Ministers' Powers Report (Donoughmore Report). London: HMSO 1932, p. 52
9. חלק מהנקודות המנויות כאן משקפות שילוב של כמה נקודות בעלות אופי דומה שהועלו במקור הבריטי. ראו שם.
10. Adam Tucker, "Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation," chapter 14, in A. Horne and G. Drewry [eds.], *Parliament and the Law* 361-pp. 360, (2018)
11. ראו שם הערת שוליים 5, עמ' 54.
12. Cited in John E. Kersell, *Parliamentary Supervision of Delegated Legislation*, London: Stevens & Sons, 1960, p. 45

- Caroline Morris and Ryan Malone, "Regulations Review in the New Zealand Parliament," 13  
Macquarie Law Journal, 2004, <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MqLJ/2004/2.html#fn10>
- Kersell, Parliamentary Supervision [ראו הערת שוליים 11] 14
- פרופ' דניס פירס, משפטן אוסטרלי המומחה בתחום בקרה פרלמנטרית על חקיקת משנה, כותב על החוויה שחוה במרוצת עבודתו המשפטית: 15
- "When I was conducting a review of certain action of a Department, I found in the middle of a general file, all duly registered, spiked and folio numbered, the legislative instrument [סוג של חקיקת משנה] on which the scheme that I was looking at was based. It is doubtful if it would ever have seen the light of day again. Certainly no member of the public would have been able to gain access to it and it would have presented difficulties for the Department if it had had to produce the original. It is to identify this sort of hidden law that the [Australian] Legislative Instruments Act is directed."  
Dennis Pearce, "Rules, Regulations and Red tape, Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation." Papers on Parliament 42#, 2004.  
[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate/Research\\_and\\_Education/~/\\_/link.aspx?id=A82D5061FA5C4BFABD5701538EF7E86B&z=z](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Research_and_Education/~/_/link.aspx?id=A82D5061FA5C4BFABD5701538EF7E86B&z=z)
- המידע בפסקה זו לקוח ממסמך רשמי של הפרלמנט: 16  
Richard Kelly, House of Commons Briefing Paper#06509, *Statutory Instruments*, 15 December 2015
- Sarah Priddy, House of Commons Briefing Paper #02569, *Prayers against Statutory Instrument in the House of Commons since 1997*, 5 December 2016 17
- "Prayer" היא החלטת בית ה-Commons לבקש מהוד מלכותה לא לאשר את חקיקת המשנה הנידונה. קבלת החלטה נזאת מבטלת את חקיקת המשנה.
- בנוגע לבית הלורדים, ה-Parliament Act משנת 1911 הגביל את סמכות הבית לעכב חקיקה של בית ה-Commons, אך הפרשנות המשפטית המקובלת היא שה-Act אינו נוגע לביטול חקיקת משנה של הרשות המבצעת, פונקציה שלא הייתה קיימת ב-1911. בית הלורדים מוסמך לבטל חקיקת משנה מכוח חקיקה ראשית של הפרלמנט. הפעם האחרונה שהבית השתמשה בסמכות זו הייתה ב-2015, כשהוא ביטל תקנות חדשות בעניין בעל חשיבות מרכזית - שיעורי מס הכנסה ורמות ההכנסה שבהן עוברים לדרגת מס גבוהה יותר. המעשה גרם לממשלה לבקש מוועדה בראשות שופט בכיר לבחון "כיצד להבטיח את יכולתה של ממשלה נבחרת לקדם את ענייניה". בית הלורדים אינו נוף נכחו. לאחר הפקת דו"ח ודין ודברים סביבו, נראה שבית הלורדים הפנים את המסר כי הישנות המעשה תגרום בעקבותיה חקיקה שהבית היה מעדיף שלא תבוא לעולם. ראו Kelly, *Statutory Instruments* [לעיל הערת שוליים 18] עמ' 11-12.
- Legislative and Regulatory Reform Act, 2006 19
- במדינות שבהן מערכת פרלמנטרית הבנויה על שיטת ווסטמינסטר (כלומר על המסורת הפרלמנטרית הבריטית), קיימת תופעה של חקיקה המסמיכה את הרשות המבצעת לשנות בעצמה את החקיקה. סמכות זו ישנה מאז, כפי שאפשר ללמוד מכינויה: Henry VIII powers, "סמכויות של (המלך) הנרי השמיני" (מלך בשנים 1509-1547). החוק המדובר מיסד את בקרת הפרלמנט על השימוש בסמכות הזאת בידי הפרלמנט, תוך יצירת מנגנון בקרה מסובך במיוחד.
- Adam Tucker, "Parliamentary Scrutiny..." 19, וראו הערת שוליים 19, p. 367 21
- שם, עמ' 366. 22
- שם, עמ' 370. 23
- Australia. *Acts Interpretation Act*, #2 1901. Compilation 20, #36 December 2018 24
- Australia. *Legislation Act* 2003, #139 2003. Compilation 20, #36 September 2017 25
- "For example, in 2002 03, there were 37 separate discussions in Parliament about particular RISs and regulatory policy issues (14 times in the Senate, eight in the House of Representatives and 15 times in the work of parliamentary committees). A wide range of issues were discussed, including vehicle and aircraft safety standards, urban speed limits, electromagnetic radiation protection, fisheries management, educational standards and international trade agreements. For the most part, discussions focussed on the analysis contained in the 'impact' and 'consultation' sections of RISs, as well as the likely small business impacts and the role of RISs in policy development."  
מובא ב- Pearce, "Rules, Regulations and Red Tape", (ולעיל הערת שוליים 15) מצטט את המשרד לביקורת רגולציה האוסטרלי (Office of Regulatory Review).

	Pearce, "Rules, Regulations and Red Tape" (ראו הערת שוליים 15)	27
	D. R. Elder, ed., House of Representatives Practice, 7th ed., Department of the House of Representatives [Australia], 2018, p. 413. Cited in: Senate [Australia]. Standing Committee on Regulations and Ordinances. <i>Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation</i> , 3 June 2019, p. 137	28
	שם ענף ' 138-137.	29
	שם שם.	30
	<i>Parliament of Queensland Act 2001</i> , Sec. 93	31
	<i>New Zealand. Legislation Act 2012</i> , Par. 46	32
	Government of Canada. <i>Guide to Making Federal Acts and Regulations</i> , 2nd ed. 2001 pp. 182-183	33
	<i>Canada Statutory Instruments Act</i> , par. 8	34
	<i>Canada Statutory Instruments Act</i> , Par. 19.1	35
	Cynthia Kirkby, "The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations," Publication No. 2014-18-E, Canada: Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, 2 April 2014, p. 1	36
	<i>Canada Statutory Instruments Act</i> , Par. 19.2	37
	5 USC pars. 551 – 559	38
	<a href="http://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure">www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure</a>	
	התהליך הרגולטורי בארה"ב כולל כמה צעדים נוספים הרלוונטיים בעיקר בארה"ב. לסקירה תמציתית של תהליך ההתקנה בארה"ב ראו Congressional Research Service, Library of Parliament, 2 April 2014, p. 1	39
	Maeve P. Carey, "The Federal Rulemaking Process: An Overview," Congressional Research Service, June 17, 2013	
	US Code 801, 802	40
	טכנית, לשון החוק קובעת מגבלה של 60 יום לסנאט בלבד.	41
	US Code 801(d)	42
	US Code 801(b)(2)	43
	בשנתיים הראשונות לממשל טראמפ, כשהמפלגה הרפובליקנית שלטה בשני בתי הקונגרס, ממשל זה השתמש במגוון אסטרטגיות כדי לבטל חקיקת משנה מתקופת ממשל אובמה, כולל שימוש ב-CRA. סקירה כללית של התהליך אפשר לקרוא ב-, Washington Post, "How Trump is Rolling Back Obama's Legacy",	44
	<a href="http://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-rolling-back-obama-rules/?utm_term=.67e5fb268794">www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-rolling-back-obama-rules/?utm_term=.67e5fb268794</a>	
	ראו שם.	45
	Tucker, <i>Parliamentary Scrutiny</i> 19 (ראו הערת שוליים 19)	46
	Standing Committee on Regulations and Ordinances. <i>Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation</i> , 3 June 2019. P. 138	47
	יש לציין כי היועץ המשפטי לממשלה אוסטרליה הוא פוליטיקאי נבחר ויש לו אינטרס מוסדי להגן על החקיקה של הרשות המבצעת.	
	Russell S. Sobel and John A. Dove, "State Regulatory Review: A 50 State Analysis of Effectiveness," <i>Mercatus Center Working Paper #12-18</i> , June 2012	48
	<a href="https://www.mercatus.org/system/files/State-Regulatory-Review-50-State-Analysis-Effectiveness.pdf">https://www.mercatus.org/system/files/State-Regulatory-Review-50-State-Analysis-Effectiveness.pdf</a>	
	Bastian Jantz and Sylvia Veit, "Sunset Regulation and Better Regulation: Empirical Evidence from Four Countries," Bertelsmann Stiftung June 2010	49
	<a href="https://www.researchgate.net/publication/297789709_Sunset_Legislation_and_Better_Regulation_Empirical_Evidence_from_Four_Countries">https://www.researchgate.net/publication/297789709_Sunset_Legislation_and_Better_Regulation_Empirical_Evidence_from_Four_Countries</a>	
	ראו שם, ענף ' 3.	50
	ראו שם שם.	51

Brian Baugus and Feler Bose, "Sunset Legislation in the States: Balancing the Legislature and the Executive," Mercatus Center, August 2015  
<https://www.mercatus.org/system/files/Baugus-Sunset-Legislation.pdf>

Russell S. Sobel and John A. Dove, "State Regulatory Review: A 50-State Analysis of Effectiveness," Working Paper 12-18, Mercatus Center – George Mason University, 2012  
<https://www.mercatus.org/system/files/State-Regulatory-Review-50-State-Analysis-Effectiveness.pdf>

Jantz and Viet, p. 14 (ראו הערת שוליים 151).

Jantz and Viet, pp. 14 – 16 (ראו הערת שוליים 151).

בן-שלמה ואח' 2017 (ראו הערת שוליים 15).

בעת קבלת ה"מ 2118 הרגולטור הכלכלי העיקרי שפעל תחת המטרייה של משרד ממשלתי היה אנף שוק ההון והביטוח במשרד האוצר. מאז הפך אנף זה לרשות סטטוטורית עצמאית.

Daniel Trnka, Eric Thomson, and Lorenzo Allio (OECD), "Strengthening Capacities and Institutions for Co-Ordinating Regulatory Policy and Measuring Regulatory Burdens,"  
[http://regulation.gov.il/uploads/reports/7/OECD\\_REPORT.pdf](http://regulation.gov.il/uploads/reports/7/OECD_REPORT.pdf)  
הוגש לממשלת ישראל ביולי 2018.

OECD 2018 p. 31 (ראו הערת שוליים 13).

התנועה לאיכות השלטון, "שילוב בחינה תחרותית בתהליכי הערכת השפעות רגולציה והפחתת הנטל הרגולטורי," יוני 2018.

"תגובת התנועה לאיכות השלטון לדו"ח ה-OECD בנושא שיפור איכות הרגולציה בישראל," ספטמבר 2018.

שם, עמ' 2-3.

64 חילוקי דעות בין הפורום לבין התנועה לאיכות השלטון אינם מוקד הדיון בנייר זה. עם זאת נעיר כמה הערות על עמדות התנועה. לדעתנו, אין להסמיך גוף כלשהו לבצע הערכה אוטומטית של הצעות חוק פרטיות של חברי כנסת. מבחינה זאת אין הבדל גדול בין גוף ברשות המבצעת שיש לו סמכות להעריך הצעות חוק פרטיות, אשר חלק מהן נועדו לשנות את מדיניות הממשלה, לבין אוסף של פקידים קבועים, אפילו עובדי כנסת, שיוסמכו לעשות את זה. מצד אחד, יש להקים לצד הכנסת גוף מקצועי שיכול, לפי דרישות חברי הבית, לבצע הערכות לחקיקה ולרגולציה, אך גוף זה צריך להתמקד בהצעות חוק ממשלתיות או בתקנות, שמקור כולן ברשות המבצעת. גוף כזה יכול לסייע לחברי הכנסת בתפקידם לבקר את הרשות המבצעת. מצד שני, לביטימי בעינינו **שהממשלה** תדרוש מגוף המתמחה בהערכת רגולציה להכין לה חוות דעת על הצעת חוק פרטית כבוא הקואליציה לקבוע את עמדתה בנוגע להצעה בהצבעה שתיערך בכנסת. כאן מדובר בהערכה של הרשות המבצעת למטרותיה.



## פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



### פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8  
ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720  
פקס' 077-318-2028

office@kohelet.org.il  
www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-74-1



9 789657 674741