



**התנועה למשילות**  
**ודמוקרטיה**

# **הליכי החקיקה בישראל** **בחינה השוואתית והצעות ייעול**

עו"ד זאב לב // עו"ד שמחה דן רוטמן



# תוכן

- 3..... על המחקר והתנועה
- 5..... מבוא:
- 5..... הליך הגשתה של הצעת חוק פרטית
- 6..... שיעור החקיקה הפרטית במדינת ישראל
- 7..... מעט מאוד הצעות חוק משלימות את הליך החקיקה
- 9..... הסברים מקובלים לעלייה בשיעור החקיקה הפרטית
- 11..... השוואה בינלאומית
- מגמת עלייה כללית במערב בשיעור הצעות החוק
- 12..... ממקורות פרטיים
- 17..... נספח א + ב
- שיעור החקיקה הפרטית בישראל מתוך כלל החקיקה,
- ושיעור החוקים הפרטיים המסיימים הליכי חקיקה.. 17

## על המחקר והתנועה

התנועה למשילות ודמוקרטיה פועלת למען חיזוק המשילות ולמתן כלים ואפשרויות לנבחרי הציבור לקדם את המדיניות בשמה נבחרו, באופן המשקף את רצון בוחריהם, העם במדינת ישראל.

אחד הכלים המרכזיים והחשובים הנמצאים בתחום אחריותם של נבחרי הציבור בכנסת הוא החקיקה, כאשר לצד משימה זו, באחריות חברי הכנסת לפקח על עבודת הממשלה.

מחקר זה מעלה כי לאחרונה חל ריבוי גדול מדי של פעולות החקיקה. כפועל יוצא מכך נפגעת בהכרח משימת הכנסת לבקר את פעולות הממשלה, ומעבר לכך, מציאות זו לא בריאה למעמד הפרלמנט ולשירות הציבורי במדינה.

במסגרת מחקר זה, בחנה התנועה את הליכי החקיקה הפרטית בישראל, הן באופן אובייקטיבי והן ביחס לנהוג במדינות מערביות בעלות שיטת משטר פרלמנטרי דומה לזו הנהוגה בישראל. בדו"ח זה מתכבדת התנועה להציג את תוצאות המחקר יחד עם המלצותיה לשינוי הליכי החקיקה בישראל.

# תקציר המסקנות וההמלצות

מדינת ישראל מובילה את העולם המערבי בשיעור החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות, וכן בשיעור הצעות החוק המונחות על שולחן הכנסת (גם אם אינן מקודמות לקריאה טרומית), שהגיע בשנה האחרונה (2015) לכ-2,000 הצעות חוק בשנה. מנגד, שיעורן של הצעות החוק הפרטיות הזכות לצלוח את כל שלבי החקיקה הינו נמוך במיוחד, ועומד על 4%-5% מכלל הצעות החוק המוגשות. כמות כה גדולה של הצעות חוק פרטיות מכבידה על עבודת הממשלה, מטילה עלויות כבדות במשאבים ובכוח אדם הנדרשים ללמוד את הצעות החוק, לחקור את ההשלכות שלהן ולהגיש חוות דעת בעניינן לממשלה ולחברי הכנסת, ומעבר לכל מלמדת על בעיות מבניות במערכת היחסים שבין הכנסת לממשלה.

ההמלצות הנובעות מניתוח הנתונים והפתרונות האפשריים, הינן כי יש לפעול לצמצום משמעותי של מספר הצעות החוק אותן יוכלו חברי הכנסת להביא לקריאה טרומית באופן שלכל ח"כ בקואליציה יוקצו שתי (2) הצעות חוק שנתיות ואילו לח"כ מהאופוזיציה שלוש (3) הצעות חוק שנתיות, הצעות אלו יחושבו כנהוג כיום, באופן סיעתי, ויחולקו ע"פ 32 שבועות בהתאם לממוצע שבועות הפעילות בכנסת.

בנוסף, מוצע שינוי ביחסי העבודה בין וועדת השרים לענייני חקיקה לבין הכנסת. כיום מתכנסת וועדת השרים לענייני חקיקה לגבש את עמדת הממשלה טרם שמגיעה הצעת החוק לקריאה טרומית. מומלץ כי כל הצעת חוק תועלה ראשית לקריאה טרומית. הצעת חוק שתעבור את הקריאה הטרומית תועבר לוועדת הכנסת הרלוונטית להכנה לקריאה ראשונה. רק הצעות שישרדו את השלבים הללו, יועברו, יחד עם עמדת הדרג המקצועי ועם סיכום העמדות שהועלו בוועדה, לוועדת השרים לחקיקה, שתוכל לגבש את עמדת הממשלה ולהחליט אם לתמוך או להתנגד להצעה, כשכל הנתונים עומדים בפניה.

באופן זה יצומצמו משמעותית מספר הצעות החוק המונחות על שולחן הכנסת, תוך חיסכון גדול במשאבי הציבור, וכן יפחת מספר הצעות החוק שידרשו התייחסות הממשלה תוך חיסכון בזמן מיניסטרילי יקר. מנגד, סיכוייהן של הצעות החוק שכן יוגשו יגדלו משמעותית, ולחבר הכנסת המגיש תהיה יכולת פיקוח, יחד עם הציבור, על הסיבות להתנגדות (ככל שתהיה) מצידם של גורמי המקצוע או של הממשלה להצעת החוק המוגשת.

המלצות אלה משלבות בין חיסכון משמעותי במשאבים, המתבסס על ניפוי של הצעות חוק קנטרניות, או כאלה שהינן חסרות סיכוי מלכתחילה, לבין הגברת השקיפות ויכולת הפיקוח של הכנסת על החלטות וועדת השרים לענייני חקיקה.

בשיטת המשטר הנוהגת בישראל ישנן שלוש דרכים להגשתה וקידומה של הצעת חוק:

1. הצעת חוק ממשלתית.
2. הצעת חוק פרטית.
3. הצעת חוק המוגשת ע"י ועדה מועדות הכנסת.

ענייננו במחקר זה בהליך הגשת הצעות החוק הפרטיות, אשר ניתן כבר להקדים את המאוחר ולומר כי מדינת ישראל מובילה את העולם המערבי בשיעורן מכלל החקיקה. הצעת חוק פרטית הינה הצעה המוגשת ע"י חבר כנסת, או מספר חברי כנסת במשותף, ולהלן יפורטו דרכי הגשתה כיום.

## הליך הגשתה של הצעת חוק פרטית

בשלב הראשון של הצעת החוק הפרטית יש להניחה אצל מזכירות הכנסת לצורך קבלת מספר סידורי ואישור הנחה מיו"ר הכנסת<sup>1</sup>. במצב הנוהג כיום אין כל הגבלה על מספר הצעות החוק אותן יכולים חברי הכנסת להניח על שולחן מזכירות הכנסת.

לאחר 45 יום מיום הנחת הצעת החוק, ניתן לקדמה להגשה לקריאה טרומית. ע"פ סעיף 99(א) לתקנון הכנסת, קובעת ועדת הכנסת מכסה למספר הצעות החוק שיכולים חברי הכנסת להגיש. המכסה הינה סיעתית, אולם מחושבת לפי מספר חברי הכנסת בסיעה. טרם קיומה של הקריאה הטרומית במליאה, מוגשת הצעת החוק לפני ועדת השרים לענייני חקיקה, המגבשת את עמדת הממשלה כלפי הצעת החוק. ועדת השרים לענייני חקיקה פועלת ללא פרוטוקול פומבי, ובמציאות כיום החלטותיה גוזרות למעשה את דינן של הצעות החוק. אם הוחלט שהממשלה תומכת, תוכל הצעת החוק להתקדם, אולם בד"כ כאשר מחליטה הממשלה להתנגד להצעת החוק היא לא מקודמת כלל על ידי חבר הכנסת המגיש, וכאשר היא מקודמת היא לא צולחת בד"כ את הקריאה הטרומית. בכל הצעת חוק המוגשת לשולחן המזכירות מטפל כוח אדם מקצועי הבוחן אותה כבר בשלב ההנחה, ולאחר מכן, ככל שהיא מקודמת לוועדת השרים לחקיקה, מושקע בהצעת החוק גם כוח אדם מקצועי במשרדי הממשלה הרלבנטיים (לעיתים יותר מאחד) לצורך גיבוש עמדת הממשלה. באופן כללי, משקיעה המדינה משאבים רבים בכל הצעת חוק, כאשר לעיתים רבות אין להצעות חוק אלו כל סיכוי לעבור, והן נופלות בוועדת השרים לחקיקה, לעיתים מבלי שיהיה לחבר הכנסת המגיש אותן מושג מדוע מתנגדת הממשלה להצעת החוק.

1 סעיף 134(ב) לתקנון הכנסת.

## שיעור החקיקה הפרטית במדינת ישראל

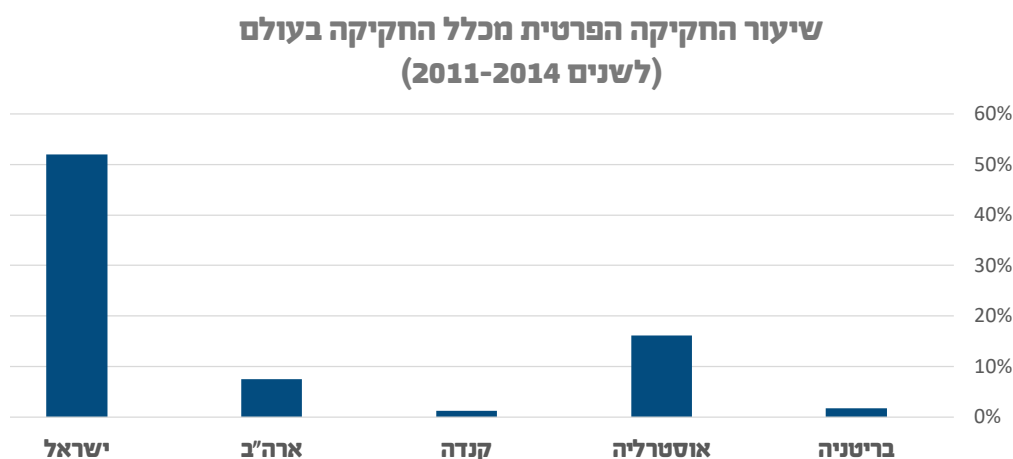
במדינת ישראל נמצאת החקיקה הפרטית בהליך עלייה הדרגתי מאז הקמתה. אם בכנסות הראשונות, מכלל החוקים שצלחו את הליכי החקיקה, היו אלה שמקורם בהצעות חוק פרטיות כמה אחוזים בודדים (מ-2% בשתי הכנסות הראשונות ועד ל-12% בכנסת השביעית), הרי שהחל מהכנסת ה-13 גדל חלקם היחסי של חוקים שמקורם בהצעות החוק הפרטיות לכ-50%.

התרשים הבא מסכם את השינוי בשיעור מספר החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות מתוך כלל החקיקה בכנסת ישראל, מאז היווסדה:



טבלאות מסכמות של שיעור החקיקה הפרטית בכנסת ישראל מתוך כלל החקיקה מצורפות **כנספח א'** למסמך זה.

שיעור כה גבוה של חוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות הינו חריג ביחס למקובל במדינות מערביות, כך למשל ניתן להבחין בהשוואה בין 5 מדינות מערביות בשנים 2011 – 2014:



למרות שיעורם הגבוה של החוקים הפרטיים מתוך כלל החוקים שהעבירה הכנסת בישראל, הרי שסיכוייה של הצעת חוק פרטית המונחת על שולחן הכנסת לעבור את הליכי החקיקה הינו קטן למדי. סיכוייה של הצעת חוק פרטית בישראל לצלוח את הליכי החקיקה (ובאופן פרטני את וועדת השרים לחקיקה והקריאה הטרומית) עומדים על 4%-5%.

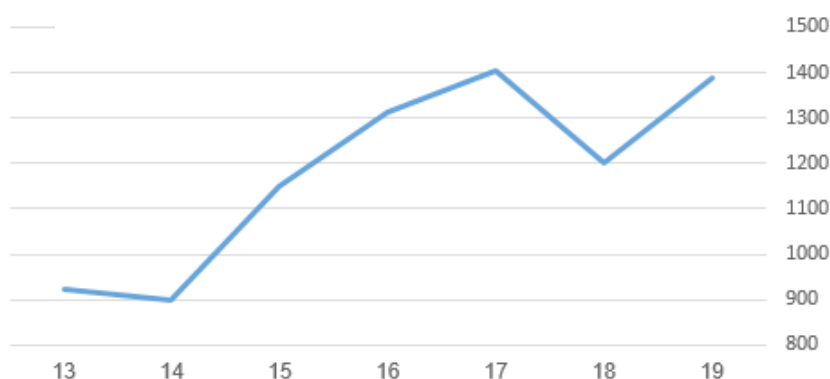
טבלאות הנתונים בנוגע לשיעור הצעות חוק הפרטיות המוגשות לעומת אלו המתקבלות מצורפות **כנספח ב'**.

## מעט מאוד הצעות חוק זוכות להשלים את הליך החקיקה:

בישראל מונחות בכל שנה למעלה מ-1,000 הצעות חוק פרטיות על שולחן מזכירות הכנסת, כאשר לא יותר מ-50 מתוכן (כ-5%) זוכות לצלוח את הליכי החקיקה (מהטבלאות המצורפות כנספח ב').

כמובן שלאור ההגבלה שהוזכרה לעיל בפועל מוגשות לוועדת השרים לענייני חקיקה כיום בין 30 ל-40 הצעות חוק בשבוע, כאשר חלק מהן הינן הצעות חוק ממשלתיות, שה"כ יכולות להיות מקודמות בשנה כ-700 הצעות חוק פרטיות. רבות הצעות חוק אלו חסרות סיכוי מלכתחילה, לאור יחסי הכוחות שבין האופוזיציה לקואליציה. מן הראוי לציין כי גם הצעת חוק שהונחה על שולחן המזכירות אולם לא קודמה, מצריכה השקעת משאבים הן מצד מגישי ההצעה (בניסוח ובייעוץ), הן מצד הכנסת (בבדיקה ובהמלצה לאישור/פסילה). להלן תרשים המדגים את הגידול במספר הצעות החוק המונחות על שולחן הכנסת כל שנה, בחלוקה לפי כנסות:

ממוצע שנתי של מספר הצעות חוק - לפי כנסות



בדיקה של הנתונים העדכניים לגבי שנת הפעילות הראשונה של הכנסת ה-20 מעלה כי מגמות הגידול במספר הצעות החוק הפרטיות לא רק שלא נבלמת, אלא שהיא אף מתחזקת. בשנה האחרונה (2015) לבדה הוגשו למעלה מ-2,500 הצעות חוק<sup>2</sup>. גידול משמעותי כ"כ בכמות הצעות החוק, תוך שינוי דרמטי של היחס בין הצעות החוק הפרטיות לאלו הממשלתיות, מחייב מתן הסברים לתופעה והשוואה לנעשה במדינות בעלות משטר פרלמנטרי דומה. בדיקה מעמיקה של הסיבות לתופעה נחוצה גם לאור העלויות הכבדות המוטלות על המדינה בגין הכמות הגדולה של הצעות החוק הפרטיות המוגשות.



# הסברים מקובלים לעלייה בשיעור החקיקה הפרטית

התופעה של עליית שיעור החקיקה הפרטית בפרלמנטים בעולם צועדת יד ביד עם היחלשות כוחן של המפלגות והתחזקות הממשלות בעולם כולו, בתקופה שבעקבות נפילת הגוש הסובייטי<sup>3</sup>. בין שאר השינויים שהתרחשו בממשלות העולם המערבי בשנות ה-90, בולטים גם שני תפקידים חדשים שנוספו לפרלמנטים, בהם עיצוב דעת הקהל ועיצוב המדיניות<sup>4</sup>.

בישראל ניתן לזהות את הזינוק בשיעור החקיקה הפרטית, שהחל בתקופת כהונת הכנסת ה-12 (1988 – 1992), יחד עם היחלשות מעמדה של הכנסת (לאחר סדרת אירועים שליליים מבחינה ציבורית, בהם "התרגיל המסריח" ובהמשך סדרת שינויים בשיטת הבחירות), וירידת כוחן של המפלגות הגדולות אל מול קבוצת מפלגות קטנות יחסית ששימשו "לשון מאזניים".

ישנם כמה הסברים מסורתיים לעלייה החדה במספר הצעות החוק הפרטיות בישראל, בהן:

1. עליית כוחן של מפלגות "קטנות" על חשבון המפלגות הגדולות ואבדן היציבות הקואליציונית<sup>5</sup> - במצב של קואליציה המורכבת ממפלגות רבות בעלות אינטרסים שונים, מטבע הדברים נפגעת "שליטת" הממשלה בחברי הכנסת ובהתאם ניכרת עליה בחקיקה הפרטית.

2. כניסת שיטת הבחירות המקדימות (פריימריס) למפלגות - מציאות המאלצת את חברי הכנסת לבלוט ולהשיג חשיפה רבה ככל האפשר ע"מ להיבחר

3 Norton P. (1997). In: Muller, W.C. & Saalfeld, T. (Eds.), **Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behavior**, London: Frank Cass, pp. 17-31

4 Trocsanyi, L. (1996). "The Right of the Legislative Initiative", **Seminar on the Democratic Functioning of Parliaments**, Council of Europe, pp.73-84;

5 פדהצור עמי וקנטי(2001), מצעי בחירות כראי לתמורות בהיקף תפקודה של המפלגה הישראלית : הליכוד והעבודה בין מדינה לחברה , פוליטיקה (7) עמ' 15-31.

בבחירות המקדימות<sup>6</sup>. כתוצאה ישירה פוחתת המחויבות של חברי הכנסת למפלגה, ועולה הצורך להתמקד בתעמולה אישית, שחקיקה מהווה חלק מרכזי בה. החשש של חבר הכנסת שלא יבחר בשנית יגבר כמעט תמיד על כל ניסיון למשמעת מפלגתית או קואליציונית<sup>7</sup>.

3. שינויים בשוק התקשורת הישראלית, ובאופן ספציפי פתיחתו לתחרות וכניסת הערוצים המסחריים<sup>8</sup> - נוצרה מציאות שבה אין עוד ערוץ אחד בלבד, הכפוף עקרונית למדיניות השלטון והמתעלם משיקולי רייטינג. במציאות החדשה סיקרו ערוצי התקשורת (באותה התקופה בעיקר הערוץ השני) את פעילות חברי הכנסת בהתאם להבנתם את העניין הציבורי, וכתוצאה ירדה מאוד במשך השנים ההתייחסות התקשורתית לפעולות הפרלמנטריות ה"יבשות", זאת לעומת הצעות חוק ששומרות על רמת חשיפה תקשורתית גבוהה גם בימים אלו.

בפועל, במדינת ישראל ישנו בעשורים האחרונים שילוב של שלושת הגורמים לעיל, יחד עם גורמים נוספים, אשר מעצים את התופעה לרמות החורגות מהנורמות ברוב מדינות העולם המערבי (למעט איטליה, בתקופת זמן מוגדרת). העובדה שסיכוייה של הצעה לסדר, או נאום במליאה, להגיע לחדשות הינה מזערית, בעוד שכל הצעת חוק, חסרת סיכוי ככל שתהיה, יכולה להגיע לעמודי החדשות, יחד עם עובדת קיומם של פריימריס בחלק גדול מהמפלגות, הופכת את הליך החקיקה לבעל משיכה רבה עבור חברי הכנסת. אם מוסיפים לנתונים לעיל את העובדה שבמדינת ישראל הנחת הצעת חוק על שולחן הכנסת אינה מלווה בכל מחויבות, שכן אין כל מכסה למספר הצעות החוק המונחות ואין כל מחיר ציבורי להגשת הצעות חוק שלא יקודמו, הרי שקשה מאוד לחברי הכנסת להימנע מלהתחרות על התואר "אלוף החקיקה" פעם אחר פעם בכנסות השונות. יתר על כן, כאשר נוצרת "תחרות" הנוגעת להיקף החקיקה של חברי הכנסת, הרי שח"כ שימנע מלהשתתף בה עלול למצוא את עצמו נפגע אלקטורלית באופן שיקטין את סיכוייו להיבחר בשנית.

ניתן להבחין כי הזינוק החד בשיעורם של החוקים שמקורם בחקיקה פרטית תחילתו בסוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90 (הכנסות ה-11 וה-12). תקופה זו מאופיינת בירידת כוחן של המפלגות הגדולות לטובת ריבוי מפלגות קטנות, כינונה של ממשלת אחדות כתוצאה מכורח פוליטי, ריבוי האשמות בשחיתות פוליטית וירידה כללית באמון הציבור בכנסת ובמפלגות. בהקשר זה יש להזכיר גם את ה"תרגיל המסריח" והתפטרותו של יצחק רבין כתוצאה מפרשת הדולרים, שלא השפיעו לטובה על מעמד הכנסת.

6 קורנשטיין עליזה, השלכות שיטת הפריימריס במפלגת העבודה על פעילותם, תפקודם והתנהגותם של מועמדים ונבחרים, עבודה סמינריונית, החוג למדעי המדינה, אוניברסיטת תל אביב (1993).

Scott, R. and Herbenar, R. (1979). **Parties in Crisis**, Utah: John Wiley and Sons Press

7 Searing D.D. (1994). *Westminster's World*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press

8 ענת מאור, "ההיגיון והפוליטיקה של היזמות הפרלמנטרית: החקיקה 'הפרטית' בכנסת" 2007, 1992-2003.

היוצא מהסברים אלו הוא שהעלייה בשיעור החקיקה הפרטית בישראל נובעת כתוצאה מהחלשת כוחה ומעמדה של הכנסת וחבריה אל מול הממשלה, ולא כתוצאה מחיזוק מעמדה. תוצאה זו של היחלשות חברי הכנסת ומעמדם מוביל אותם להפנות מאמצים לכיוון של חקיקה, במקום להפנות את מאמצייהם לכיוון של פיקוח על עבודת הממשלה – פיקוח שאינו אפשרי למעשה עקב כוחה של הממשלה אל מול חבר הכנסת.

# השוואה בינלאומית

כפי שנאמר כבר לעיל, מובילה ישראל את העולם המערבי בשיעור החוקים הפרטיים הצולחים את כל הליכי החקיקה, כפי שניתן לראות בטבלה להלן:

שם המדינה	חקיקה פרטית שהתקבלה	חקיקה ממשלתית שהתקבלה	חוקים ביוזמה אחרת
ישראל	51%	43%	6% (ועדות)
איטליה	35%	64%	1% (יוזמת הציבור)
אנגליה	29%	71%	
גרמניה	26%	69%	5% (יוזמת מפלגות)
צרפת	12%	88%	

\* בחלק מהמדינות הנתונים הסטטיסטיים הם על פי שנה מלאה (2003), ובחלק על פי שנת פרלמנט (2002/3). בישראל, בגלל ששנת 2003 היתה שנת בחירות, הנתונים מתייחסים לשנת 2002

המדינה היחידה (מתוך כלל המדינות שנבדקו) שבה התקרב שיעור החקיקה הפרטית לזה הקיים בישראל הייתה איטליה בסוף שנות ה-90, אז עבר שיעור החקיקה הפרטית שם את ה-50% (ראו טבלה בנספח ב'). הסיבה לשיעור החקיקה הפרטית הגבוה באיטליה בתחילת שנות ה-90 מוסברת ע"י חולשתה של הממשלה שם בתקופה ההיא, ועם התייצבות השלטון ירד גם שיעור החקיקה הפרטית לסביבות ה-30%<sup>10</sup>.

באופן כללי ניתן לציין כי תפקיד הפרלמנט (או בית הנבחרים) במדינות המערביות עבר במהלך המאה ה-20 מספר שינויים, אשר הובילו להתחזקות הרשות המבצעת אל מול הרשות המחוקקת, ושאחת ההשלכות שלהן הינה מעבר תפקיד החקיקה העיקרי אל הממשלה, ומעבר של הפרלמנטים השונים למדיניות של תגובה כלפי הרשות המבצעת<sup>11</sup>. בהתאם, שיעור החקיקה הפרטית במדינות אלו נמוך ביחס לשיעור החקיקה הממשלתית. אולם, בעוד שיוזמות החקיקה עברו ברובן לידי הממשלות, הרי שהפרלמנטים ברובם הרחיבו את תחום פעילותם לנושאים שבאופן מסורתי לא היו מסורים לידיהם, בהם עיצוב דעת הקהל ועיצוב מדיניות<sup>12</sup>.

9 מתוך מחקרה של ענת מאור לעיל.

10 ענת מאור לעיל.

11 Mezey, M.L. (1979). *Comparative legislatures*, Durham, NC: Duke University Press

12 Andeweg, R.B (1997). "Role specialization or role switching? Dutch MPs between

## מגמת עלייה כללית במערב בשיעור הצעות החוק ממקורות פרטיים

למרות האמור, ועל אף שאין כמעט בעולם מדינות ששיעור החקיקה הפרטית בהן מכלל החקיקה מתקרב לשיעור בישראל, הרי שבמהלך שנות ה-90 ניתן לראות מגמת עלייה בשיעור הצעות החוק הפרטיות המוגשות ע"י חברי הפרלמנטים השונים<sup>13</sup>, עלייה זו מוסברת בין השאר בירידה בכוחן של הממשלות והמפלגות על רקע המציאות הפוליטית בימים שלאחר המלחמה הקרה. עם זאת נקטו רוב מדינות המערב באמצעים שונים לצורך הגבלת היכולת לחקיקת חוקים פרטיים, באופן שמנע מגמות קיצוניות כאלו שהתרחשו בישראל. בנוסף להבדלים פוליטיים ותרבותיים בין מדינת ישראל והמדינות הנסקרות, ניתן כאמור למצוא בפרלמנטים בעולם סוגים שונים של מגבלות המוטלות על החקיקה הפרטית, אשר ייתכן ומסייעות לצמצום מספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות, נסקור בקצרה כמה מהן:

- **יפן** – ביפן אין מגבלה על מספר הצעות החוק הפרטיות שיכול חבר דיאט (diet) להגיש, אולם לצורך הגשת הצעת החוק עליו לגייס תמיכה של 20 חברים בבית התחתון ועוד 10 חברים לפחות בבית העליון (הצעות בעלות השפעה תקציבית צריכים תמיכה גדולה אף יותר). על אף הקשיים הראשוניים לעצם הגשתן, רוב הצעות החוק הפרטיות ביפן כושלות ואינן מצליחות לצלוח את הליך החקיקה<sup>14</sup>.
- **קנדה** – בפרלמנט הקנדי ישנן מגבלות על כמות הצעות החוק הפרטיות שיכולות להיות נידונות ביום (הן מבחינת זמן הדיון והן מבחינת מספר ההצעות), אולם נראה כי המגבלה העיקרית הינה דווקא המגבלה התוכנית – חבר פרלמנט אינו יכול להגיש הצעת חוק בעלת משמעות תקציבית ללא תמיכת הממשלה. המשמעות הינה שלמעשה מתמקדות הצעות חוק פרטיות בעניינים סמליים יותר, בעוד שהצעות חוק בעלות משמעות תקציבית נזקקות לתמיכה ממשלתית בכל מקרה<sup>15</sup>.
- **בריטניה** – בבריטניה ישנם מספר מסלולים שונים בהם ניתן להגיש הצעת חוק פרטית. על הגשת הצעות חוק פרטיות ישנן מגבלות הן מבחינת המספר והזמן המוקצה להן בפרלמנט, הן מבחינת תוכן – בדומה לנהוג בקנדה, הצעות חוק פרטיות המצריכות הקצאת תקציבים מחייבות תמיכת הממשלה. יש לציין כי בבריטניה מספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות מראש נמוך מאוד, ועומד על כמה עשרות בשנה בלבד<sup>16</sup>.

---

Electorate and Executive", In: Muller, W.C. & Saalfeld, T. (Eds.), 1997, **Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behavior**, London: Frank Cass, p.110-127.

13. שרה צוובנר, חקיקה פרטית בפרלמנטים בעולם, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2000).

14 P. Northon Etc., *Parliament in Asia*, Frank Cass, London (1999)

15 אתר האינטרנט של הפרלמנט הקנדי.

16 "פרלמנט" בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2000.

■ **גרמניה** - גרמניה הינה פדרציה של מדינות, כאשר כל מדינה יכולה להציע חוקים משלה, אשר צריכים להיות מאושרים בבונדסטג (בית הנבחרים הפדרלי). על כן, בנוסף למסלולי החקיקה שראינו עד כה ישנה גם אפשרות של חקיקה שמגיעה מהמדינות השונות. חבר הבונדסטג הבודד אינו יכול למעשה להציע בעצמו הצעת חוק, אלא הוא חייב להשיג קודם תמיכה של מפלגה שלמה, או 5% לפחות מחברי הבונדסטג שיגישו עימו את ההצעה<sup>17</sup>. כמו כן ישנן מגבלות על הגשת הצעות חוק המשפיעות על הכנסות המדינה או פוגעות בתקציב.

■ **איטליה** - באיטליה יכולים להגיש הצעות חוק הממשלה, חבר פרלמנט, אזרחים (לפחות 50,000 בעלי זכות בחירה) וועדות שונות. הלכה למעשה אין מגבלה מיוחדת על הגשת הצעות חוק מטעם חבר פרלמנט, ואכן איטליה מתאפיינת אף היא במספר גבוה מאוד של הצעות חוק פרטיות, כאשר שיעור ההצלחה שלהן נמוך באופן יחסי.

ניתן להבחין כי בכל המדינות הנסקרות ישנן הגבלות על החקיקה הפרטית. הגבלות אלו יכולות להיות בדרישה להשגת רוב מסוים לצורך הגשת הצעות חוק פרטית (גרמניה, יפן), או בהגבלה מספרית שלהן, בין אם במשך הדיון המוקצה להצעות חוק פרטיות ובין אם בהגבלה מספרית מוחלטת. בד"כ במדינות בהן ההגבלה היא מספרית, ואינה מותנית בתמיכה, תהיה מגבלה גם על תוכן הצעות החוק הפרטיות – בד"כ באופן של איסור על הגשת הצעות בעלות משמעות תקציבית (קנדה, בריטניה, גרמניה).

---

17 אתר האינטרנט של הבונסטאג הגרמני.

# סיכום

מצאנו כי הן שיעור החקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות והן מספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת, הינם חריגים במדינת ישראל ביחס למדינות מערביות בעלות שיטת משטר דומה. בין הסיבות לתופעה זו ניתן למצוא את מעמדם של חברי הכנסת אל מול הממשלה, שיטת הבחירות הפנימיות וכן העיסוק התקשורתי המתמקד בהליכי החקיקה על פני שאר פעולות הכנסת. המשמעות של העודף הגדול בחקיקה פרטית הינה בזבוז משאבים אדיר, החלשת הפיקוח של הכנסת על הממשלה, ובזבוז זמנם של השרים ומשרדיהם בבחינת והכנת תגובות להצעות חוק קנטרניות וחסרות סיכוי.

בין ההסברים למיעוט היחסי של חקיקה פרטית במדינות מערביות אחרות מצאנו הגבלות שונות המוטלות על הצעות חוק פרטיות – הן מבחינת מספרן והן מבחינת תוכן. במיוחד בולטות הגבלות על הצעות חוק פרטיות אשר משפיעות על תקציב המדינה, הגבלות אשר אינן נוהגות בפועל בישראל<sup>18</sup>.

צעד ראשון בדרך להשבת החקיקה הפרטית בישראל לממדים נורמאליים הינו אם כן שינוי של הליכי החקיקה, באופן שיגביל מספרית את היכולת של חברי הכנסת להניח הצעות חוק על שולחן הכנסת. בפרט, יש להחיל את ההגבלות כבר בשלב הנחת הצעת החוק, על מנת למנוע הנחה של הצעות חוק רבות שרובן לא יקודמו כלל בסופו של דבר.

כנגד הצעד האמור ובנוסף אליו, יש לחזק את כוחם של חברי הכנסת אל מול הממשלה, כך שאת הצעות החוק המועטות יותר שיוכלו להגיש, יהיה בכוחם לקדם. חיזוק זה של חברי הכנסת יכול להיעשות באמצעות דחיית תגובת הממשלה להצעת החוק לאחר שלב ההצבעה הטרומית, כך שחברי הכנסת כבר יביעו דעתם על החוק המוצע מחד, ומאידך יהיו נציגי הממשלה מחויבים לנמק את התנגדותם באופן פומבי. להלן נציג את המלצותינו למימוש המסקנות העולות ממחקר זה.

---

18 אמנם סעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה קובע כי הצעת חוק תקציבית חייבת לעבור בקולותיהם של 50 ח"כ לפחות, אולם ההגבלות עליהן מדובר בפרק זה, והנהוגות במדינות שונות בעולם, הינן על עצם הגשתה של הצעת חוק בעלת משמעות תקציבית.

# המלצות

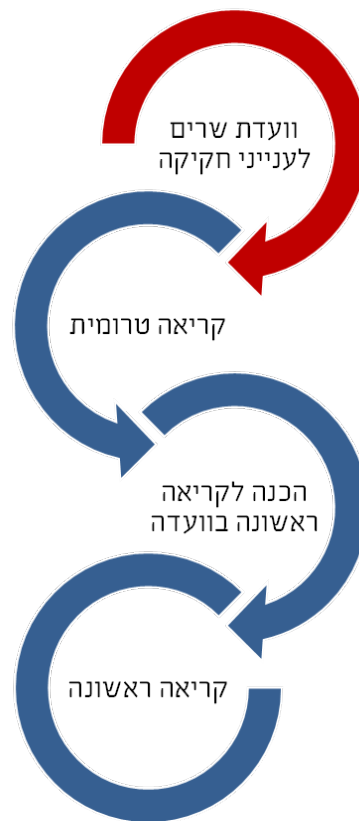
כפי שנכתב כבר בפרק הפתיחה, עניינן של ההמלצות להלן הינו להוביל להפחתה משמעותית של מספר הצעות החוק שיובאו בפני וועדת השרים מלמעלה מ-700 הצעות חוק בשנה כיום, לכ-230 הצעות חוק בשנה לפי המתאר המוצע. באופן זה ייחסכו כספי ציבור רבים וזמן מיניסטרילי יקר הנוגע להתייחסות להצעות החוק המקודמות, שהינן חסרות סיכוי מלכתחילה, אולם במקביל יגדלו באופן משמעותי סיכוייהן של הצעות החוק החשובות לחברי הכנסת לעבור את וועדת השרים לענייני חקיקה. פער של כ-470 הצעות חוק בשנה המוגשות לוועדת השרים לענייני חקיקה משמעו כמה עשרות אלפי שעות עבודה במשרדי הממשלה השונים, ובנוסף (ואולי חשוב יותר) גם חיסכון במאמצים הפוליטיים הדרושים להסרת הצעות חוק המקודמות לוועדת השרים לענייני חקיקה, על המחירים הפוליטיים הנלווים אליהם. לצורך השגת היעד האמור מומלץ:

1. לשנות את המגבלה השנתית על מספר הצעות החוק המובאות לקריאה טרומית מזו הנוהגת כיום ל-2 הצעות חוק שנתיות לח"כ מהקואליציה, ושלוש (3) הצעות חוק לח"כ באופוזיציה. המגבלה תחושב כנהוג כיום, כלומר באופן סיעתי תוך חלוקה ב-32 שבועות פעילות הכנסת.

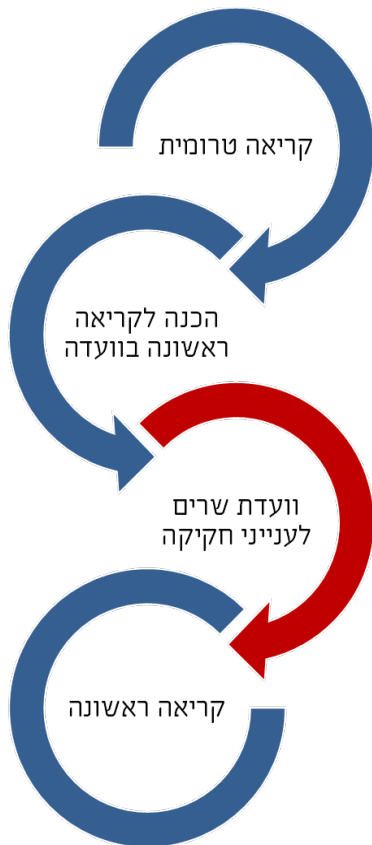
2. שינוי הליך החקיקה כך שהצעת חוק שתקודם על ידי ח"כ היוזם תובא ראשית לקריאה טרומית, לאחר מכן תעבור הכנה לקריאה ראשונה בוועדת הכנסת, שם יביאו משרדי הממשלה השונים ואנשי המקצוע את עמדתם המקצועית ללא שיקולים פוליטיים מוקדמים, ורק לאחר סיום הכנתה בוועדה תובא בפני הממשלה (באמצעות וועדת השרים לענייני חקיקה) לצורך קביעת עמדתה, כאשר עמדת הדרג המקצועי וההערות שנידונו בוועדה עומדות בפני חברי וועדת השרים לענייני חקיקה. בתרשים להלן מוצג הליך החקיקה הנוהג כיום, כנגד ההליך המוצע:



## המצב כיום



## המצב המוצע



פירוט הצמצום במספר הצעות החוק על פי המתווה המוצע מוצג בטבלה להלן, המשווה בין המצב כיום למצב לאחר החלת המתווה המוצע<sup>19</sup>:

הצ"ח להנחה לח"כ באופוזיציה	הצ"ח להנחה לח"כ בקואליציה	מספר הצ"ח שנתיות לקריאה טרומית לח"כ באופוזיציה	הצ"ח שנתיות לקריאה טרומית לח"כ בקואליציה	סה"כ הצ"ח שנתיות לקריאה טרומית
ללא הגבלה	ללא הגבלה	8.5	6.5	703
ללא הגבלה	ללא הגבלה	3	2	249

19 מספר הצעות החוק השנתיות נגזר כמובן מגודל הממשלה ומגודלה של הקואליציה, על כן יתכנו שינויים בעקבות שינויים במפה הפוליטית.

3. כפי שניתן לראות שילובן של שתי ההמלצות יחד מאפשר מחד צמצום דרמטי במספר הצעות החוק המובאות בפני וועדת השרים לענייני חקיקה, ובכך מביאות לחיסכון עצום בכספי ציבור ובזמנם של חברי הממשלה, ומנגד מאפשר חשיפה של השיקולים השונים אותם מציגים משרדי הממשלה בעד או נגד הצעות החוק המקודמות, באופן שמקל על חברי הכנסת לפקח על הממשלה ועל הסיבות להתנגדותה להצעת חוק, ובכך לפעול לקידומן של הצעות החוק החשובות להם.

4. מוצע לשקול קביעת רוב מינימאלי שיידרש לצורך מעבר של שלב ההצבעה הטורמית, זאת על מנת למנוע מצב בו ינצל חבר כנסת נוכחות מועטה לצורך קידום הצעת חוק חסרת סיכוי תוך ניצול משאבי כנסת וממשלה שלא לצורך. מומלץ לקבוע רוב נדרש שאינו גדול מספיק על מנת להקשות מידי על קידום הצעות חוק מחד, אולם גדול מספיק על מנת למנוע ניצול של חוסר תשומת לב של חברי הכנסת. המלצת התנועה הינה על רוב של בין 20 – 30 חברי כנסת.

5. מוצע לשקול לקבוע מנגנון שיאפשר לחבר כנסת שהצעת חוק שהגיש קיבלה את תמיכת הממשלה לקבל אפשרות להגשת הצעת חוק נוספת, מעבר למכסה. בדומה, חבר כנסת שימשוך הצעת חוק שהגיש לאחר לא יותר מדיון אחד בוועדה, יזכה גם הוא לקבל הצעת חוק נוספת למכסה, זאת על מנת לעודד הגשת הצעות חוק מוצלחות שיזכו לתמיכת הממשלה, ומנגד לחסוך דיון מיותר בהצעות חוק שהוברר כבר בישיבת הוועדה הראשונה שהינן חסרות סיכוי.

# נספח א+ב

## שיעור החקיקה הפרטית בישראל מתוך כלל החקיקה, ושיעור החוקים הפרטיים המסיימים הליכי חקיקה.

התפלגות בין חוקים ביוזמת חברי הכנסת, הממשלה והועדות (מהכנסת האשונה עד הש"ש עשרה)

הכנסת	תחילת כהונה	סיום כהונה	משך כהונה	סה"כ חוקים שהתקבלו	חוקים ביוזמת חכ"ם		חוקים ביוזמת ועדות		חוקים ביוזמת ממשלה	
					מספר	%	מספר	%	מספר	%
א*	1	14/2/1949	20/8/1951	שנתיים ו-6 חודשים	218	4%	14	6%	200	92%
	2	20/8/1951	15/8/1955	ארבע שנים	280	5%	1	0%	274	98%
ב	3	15/8/1955	30/11/1959	4 שנים ו-3 חודשים	288	22%	2	8%	264	92%
	4	30/11/1959	4/9/1961	שנה ו-9 חודשים	123	12%		0%	111	90%
	5	4/9/1961	22/11/1965	4 שנים ו-3 חודשים	281	34%	3	12%	244	87%
	6	22/11/1965	17/11/1969	4 שנים	260	25%	1	10%	234	90%
	7	17/11/1969	21/1/1974	4 שנים וחודשיים	322	40%	3	12%	279	87%
	8	21/1/1974	13/6/1977	3 שנים ו-5 חודשים	360	72%	0	20%	288	80%
	9	13/6/1977	20/7/1981	4 שנים וחודש	387	81%	2	21%	304	79%
ג	10	20/7/1981	13/8/1984	3 שנים וחודש	200	30%	14	15%	156	78%
	11	13/8/1984	21/11/1988	4 שנים ו-3 חודשים	292	71%	2	24%	219	75%
ד	12	21/11/1988	13/7/1992	3 שנים ו-8 חודשים	351	143%		41%	208	59%
	13	13/7/1992	17/6/1996	4 שנים	486	250%	18	51%	218	45%
ה	14	17/6/1996	7/6/1999	3 שנים	290	138%	19	48%	133	46%
	15	7/6/1999	17/3/2003	3 שנים ו-9 חודשים	463	235%	38	51%	190	41%
	16	17/3/2003	17/4/2006	3 שנים וחודש	425	199%	17	47%	209	49%
	סה"כ			5026	1361	27%	134	27%	3531	69%

\* האחוז הממוצע של החקיקה "הפרטית" בכל שלב: בשלב א' 2%, בשלב ב' 10%, בשלב ג' 20%, בשלב ד' 40%, בשלב ה' 50%.

## שיעור החקיקה הפרטית מכלל החוקים

מס' הכנסת	מספר הצ"ח פרטיות	חוקים וועדות	חוקים ממשלתיים	סה"כ חוקים פרטיים	שיעור הצ"ח הפרטיות שחוקקו	סה"כ חוקים שנחקקו	אחוז החוקים הפרטיים	תקופת כהונה (בחודשים)
13	3607	17	213	250	6.93%	480	52.08%	47
14	2698	19	132	138	5.11%	289	47.75%	36
15	4234	16	204	236	5.57%	456	51.75%	44
16	4156	15	207	199	4.79%	421	47.27%	38
17	4093	7	206	223	5.45%	436	51.15%	35
18	4614	8	314	274	5.94%	596	45.97%	47
19	2921	2	147	113	3.87%	262	43.13%	26

מתוך מאמרה של ענת מאור, הע"ש 8 לעיל.

משפט  
חשבון נפש  
שינוי

## התנועה

למשילות ודמוקרטיה הינה עמותה רשומה העוסקת  
בשמירת האיזונים בין מרכיבי הדמוקרטיה השונים  
במדינת ישראל: הכרעת הרוב, זכויות הפרט, הגינות שלטונית ושקיפות.  
התנועה עוקבת, חוקרת, מפרסמת ומקדמת חקיקה ורפורמות בממשק שבין  
הרשות הנבחרת, המבטאת את הכרעות הרוב ואת היותה של ישראל מדינה  
יהודית לבין הרשות השופטת המופקדת על זכויות הפרט, מניעת שחיתות  
ושלטון החוק ושמה לה למטרה לקדם מגמות אלה בקרב הציבור בישראל.

צדק

קהילה

אחריות

דמוקרטיה

תחדשות

ושרא

חדשנות

כנסת

סמכות

ריבונות

עתירה

חוקה

בג"ץ

התנועה למשילות ודמוקרטיה (ע"ר מס' 580568772)

רח' הלל 18, ירושלים

office@meshilut.org.il | www.meshilut.org.il

טל' 02-5714118 | פקס: 077-4703432

לעמותה אישור הכרה בתרומות לצרכי מס לפי סעיף 46



התנועה למשילות

ודמוקרטיה