

חקיקה פרטית בישראל – כשלים ופתרונות

ד"ר חן פרידברג
המכון הישראלי לדמוקרטיה

מצגת לשדולה לחיזוק הכנסת, 12 ביולי 2016



מכסות

- חבר כנסת בישראל איננו מוגבל במספר הצעות החוק הפרטיות שהוא רשאי להניח על שולחן הכנסת.
- קיימת מכסה של הצעות חוק הפרטיות שעולות לדיון מוקדם במליאה אך זו איננה כוללת חריגים שונים כך שבפועל המכסה גבוהה הרבה יותר.



הגבלות

- אין כל הגבלה באשר לתוכן הצעות החוק הפרטיות פרט לקביעה בתקנון הכנסת לפיה לא תאושר הצעת חוק שהיא "גזענית במהותה או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי".
- הרוב הדרוש במליאה לאישור הצעת חוק פרטית המוגדרת "תקציבית" (שעלותה חמישה מיליון שקלים ויותר בשנת תקציב) הוא 50 חברי כנסת בכל שלוש הקריאות.



דוגמאות למכסות והגבלות בעולם

אוסטריה ובלגיה	• דרושה תמיכה של חמישה חברי פרלמנט לפחות כדי להגיש הצעת חוק פרטית
אירלנד	• מועדי הדיון בהצעות חוק פרטיות מוגבלים מאוד והממשלה מתנגדת כמעט תמיד להצעות החוק הפרטיות, כך שלא להאילן אין כמעט סיכוי לעבור
בריטניה	• הגרלה (Ballot) - בתחילת כל מושב נערכת הגרלה בין חברי הפרלמנט שחפצים להציע הצעות חוק ורק 20 מהם עולים בהגרלה. עשרת הראשונים שעלו בגורל זכאים למימון בעבור ההוצאות הכרוכות בהליך.
גרמניה	• חבר פרלמנט יחיד לא יכול להגיש הצעת חוק פרטית אלא רק 5% מחברי הבונדסטאג (לפחות 30) • מגבלה תקציבית – לכל הצעת חוק יש לצרף מסמך, המפרט את ההשלכות התקציביות שלה. הממשלה, וועדת התקציב מחליטות אם והיכן ניתן למצוא את מקורות המימון שלה.
יוון	• הדיון בהצעות חוק פרטיות נערך רק פעם אחת בחודש. בעקבות כך רבות מההצעות אינן מגיעות כלל לשלב הדיון.
סלובניה	• הצעת חוק פרטית חייבת לכלול הערכה של השלכותיה הפיננסיות על תקציב המדינה
סלובקיה	• הצעת חוק פרטית (כמו כל הצעות החוק), חייבת לכלול פירוט באשר לנטל הכספי שהיא מטילה על תקציב המדינה וכן לציין את מידת התאמתה לחוקה הסלובקית, להסכמים בינלאומיים ולחוקי האיחוד האירופי.
פינלנד	• הצעת חוק תקציבית צריכה להיות מגובה בהצעת תקציב.
צ'כיה	• הצעת חוק פרטית חייבת להיות תואמת לחוקה ולאמנות בינלאומיות שהמדינה חתומה עליהן. היא צריכה לפרט את ההשלכות הכלכליות הצפויות שלה על תקציב המדינה, האזור והרשות המקומית

דברי הסבר להצעות חוק

- דברי הסבר להצעת חוק מציגים את מטרות החוק המוצע ואת העקרונות שהנחו את המציעים בניסוחו.
- בישראל אין הוראה מפורשת מה צריכים דברי ההסבר לכלול (למעט מספר חריגים).
- ברוב המדינות חייבים דברי ההסבר לחוק המוצע לכלול את כל ההשלכות הפיננסיות הצפויות שלו על תקציב המדינה, ובחלק מהמדינות גם את ההשלכות על החברה והסביבה וכן את מידת התאמתו לחוקה ולאמנות שונות.



נתוני חקיקה פרטית בכנסת

חוקים פרטיים שהתקבלו		הצעות חוק פרטיות שהונחו	תקופת כהונה	כנסת
אחוז	מספר			
35%	81	231	1981-1977	9
7%	30	414	1984-1981	10
9%	71	770	1988-1984	11
10%	143	1,491	1992-1988	12
7%	250	3,607	1996-1991	13
2.5%	140	5,573	1999-1996	14
6%	235	4,164	2003-1999	15
5%	199	4,161	2006-2003	16
6%	226	4,093	2009-2006	17
5%	274	4,499	2013-2009	18
3%	112	2,921	2015-2013	19
1%	33	3,133	7/7/2016 -3/2015	20

נתוני חקיקה פרטית וממשלתית בכנסת

חוקים ביוזמת הועדות		חוקים ביוזמת הממשלה		חוקים ביוזמת ח"כים		סך החוקים שהתקבלו	כנסת
6%	14	92%	200	2%	4	218	1
-	1	98%	274	2%	5	280	2
1%	2	92%	264	7%	21	287	3
-	-	90%	111	10%	13	124	4
1%	3	86%	244	12%	34	281	5
-	1	90%	234	10%	25	260	6
1%	3	87%	279	12%	40	322	7
-	-	80%	288	20%	72	360	8
1%	2	79%	304	21%	81	387	9
7%	14	78%	155	15%	30	199	10
1%	2	75%	219	24%	71	292	11
-	-	59%	208	41%	143	351	12
4%	18	45%	218	51%	250	486	13
7%	19	46%	133	48%	140	292	14
8%	38	41%	190	51%	241	469	15
4%	17	49%	209	47%	199	425	16
2%	7	49%	226	49%	226	459	17
1%	7	53%	316	46%	274	597	18
1%	2	57%	149	42%	112	263	19
5%	9	73%	115	21%	33	157	20

נתונים השוואתיים

חוקים פרטיים שהתקבלו		הצעות חוק פרטיות שהונחו	תקופת הנתונים	מדינה
%	מספר			
6%	1,192	20,145	2015-1999	ישראל
5%	606	12,725	2009-1999	ישראל
32%	248	782	2008-1999	אוסטריה
2.5%	4	157	2008-2000	אוסטרליה (סנאט)
5%	48	915	2010-2000	בריטניה
10%	16	155	2009-2000	דנמרק
21%	25	118	2010-2000	הולנד
20%	86	425	2006-2002	הונגריה
23%	66	289	2010-2000	סלובניה
50%	292	595	2010-1998	סלובקיה
3%	45	1,625	2009-2000	פינלנד
31%	181	582	2010-2002	צ'כיה

הצעות לשיפור

- ✓ קביעת מכסה של הצעות חוק שכל ח"כ יוכל להניח על שולחן הכנסת.
- ✓ הקמת צוות משותף לממשלה ולכנסת למעקב שוטף אחר יישום חוקים פרטיים.
- ✓ מתן עדיפות לדיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות באחד מימי הדיונים בכל שבוע.
- ✓ קביעת מנגנון שיאפשר לח"כים לערער על החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה ולבקש דיון חוזר בהצעתם.
- ✓ העמדה לעיון חברי הכנסת את התייחסויות משרדי הממשלה (ככל שישנן) להצעות חוק פרטיות שנדונו בוועדת השרים לענייני חקיקה.



הצעות לשיפור

ניתן להפחית את כמות הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת לא רק באמצעות קביעת מכסות אלא גם באמצעות הוראות מפורשות, המציבות תנאים לניסוח דברי הסבר איכותיים (יחייב את הח"כים לברור כמה הצעות חוק חשובות ולהתרכז בהכנה מעמיקה שלהן). מוצע שדברי ההסבר יהיו חייבים לכלול:

- ✓ ציון של עלות הצעת החוק, ציון המקורות למימונה
- ✓ פירוט של הנורמות שברצון החוק להכיל או לשנות
- ✓ השלכות הצעת החוק על סוגיות שונות (סביבה, חברה, כלכלה וכו')

